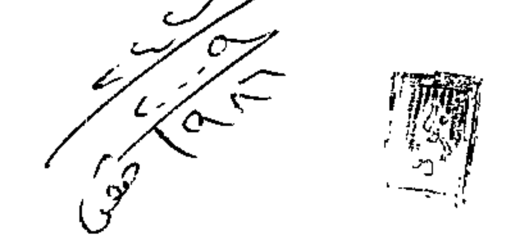
جامعة الجزائر
معهد الحقوق والعلوم الإدارية
بن عكنون



# الأنظمة المختلفة في تأديب أعوان الدولة

بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري
فرع الإدارة والمالية



للطالب: يوسفي السبتي

لجنة المناقشة : ..........................................

..........................................

..........................................

1985

## مقدمة

يبحث موضوع هذا البحث في دراسة وتحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاء على الموظفين العموميين في أنظمة الوظيفة العمومية المقارنة . وقد اخترت هذا الموضوع بالذات بالرغم مما كتب فيه من قبل لأنه من المواضيع الخصبة والقابل للبحث فيه من جديد ، وهذا على مدى ما تحدثه تشريعات الوظيفة العمومية المختلفة من تغيير من حين لآخر وانعكاس هذا التغيير على الجهة المختصة بالتأديب .

## خطة البحث

مهدت لموضوع البحث بباب تمهيدى تناولت فيه مفهوم الوظيفة العمومية السائدة في العالم . أما الباب الثاني فمخصص لموضوع البحث ومقسم الى ثلاثة فصول ، تناولت فيه التقسيمات المتعارف عليها للأنظمة التأديبية عساى أوفق في الكشف عن مدى الاختلاف والتقارب بين هذه الأنظمة .

# الباب الأول

## مفهوم الوظيفة العمومية في العالم

يختلف مفهوم الوظيفة العمومية من دولة الى أخرى ، وهذا الاختلاف يرجع الى الأوضاع التاريخية ، والسياسية ، والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة . واذا كان التاريخ الادارى يبين لنا بجلاء ووضوح التأثيرات المتبادلة بين الأنظمة الادارية المتواجدة في العالم المعاصر ، الا أن هذا التباين وهذا الاختلاف لا يزال قائما الى يومنا هذا ، وأن كل دولة من الدول تحاول أن تطبع نظامها الادارى بطابع مميز عن الأنظمة الادارية الأخرى آخذة بعين الاعتبار المعطيات الحقيقية لوضعها السياسي والاقتصادى والاجتماعي . وبات من غير الممكن التوفيق بين هذه الأنظمة مما يصعب معه بالتالي حصرها وتصنيفها في مجموعات متجانسة ومتشابهة . على أن هذا التباين وهذا الاختلاف اذا كان يثير من الناحية القانونية عدة مشاكل ، يتعلق البعض منها بالمبادىء الرئيسية التي يرتكز عليها كل نظام ادارى ، والبعض الآخر بطبيعة ونوعية الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام والواجبات المطالب

بهـا ، والضمانـات المقـررة لـه . كـل هـذا لا يجعـل من عملية التصنيف بالمستحيلـة ، بـل يمكـن ارجـاع الأنظمة المتواجـدة في العـالم الـى نظـامين كبيـريـن همـا :

- النظـام المفتـوح .
- النظـام المغلـق .

ونقسـم هـذا البـاب التمهيدى الـى الفصـول التـاليـة :

الفصـل الأول : تصنيف أنظمـة الوظيفـة العمومية .

الفصـل الثاني : أنظمـة الوظيفة العمومية في الأنظمة المقـارنـة .

## الفصل الاول

## تصنيف أنظمة الوظيفة العمومية

يسود الوظيفة العمومية في العالم نظامان : الاول ويعرف بنظام الوظيفة العمومية المفتوح ، والثاني ويعرف بنظام الوظيفة العمومية المغلق .

### المبحث الاول

### نظام الوظيفة العمومية المفتوح

حسب هذا النظام تعتبر الوظيفة العمومية مهنة كسائر المهن الاخرى ، ليس لها كيان مستقل ومتميز عن بقية القطاعات التجارية أو الصناعية أو الزراعية القائمة في البلاد .(1) ومن ثم فالموظفون الاداريون لا يكونون طبقة متميزة عن بقية أفراد المجتمع ، ولا يوجد فرق بينهم وبين عمال المشاريع الخاصة ولا يحكمهم نظام قانوني محدد سلفا ، بل يخضعون لمجرد لوائح داخلية تنظم علاقتهم بالادارات المستخدمة . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فالموظف يقع عليه عبء تكوين نفسه بنفسه للوظيفة ، كما له

1ـ أنظر حسن الحلبي ، الخدمة المدنية في العالم ، ص 20 .
ـ لويس فوجير ، المرجع السابق ، ص 145 وما بعدها .

الحق في أن ينهي علاقته بالادارة في أى وقت يشاء اذا وجد فرصا أفضل للعمل سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص أو يلتحق من جديد بالوظيفة الادارية في أى وقت يشاء وحسب ظروفه الخاصة شريطة أن تتوافر فيه المؤهلات المطلوبة، كما أن لجهة الادارة الحق في أن تنهي علاقتها بالموظف وتستغني عن خدماته وتستبدله بموظف آخر اذا ما قدرت عدم كفايته أو صلاحيته في العمل دون أن تكون ملزمة بايجاد عمل له ودون أن تكون مطالبة باعداده وتدريبه وتأهيله.(1)

هذا كل ما يقال عن نظام الوظيفة العمومية المفتوح، ولكن لهذا النظام حسناته وسيئاته.

أ- حسنات النظام المفتوح :

1- يعتبر هذا النظام في غاية البساطة والسهولة والوضوح.(2) ويعتمد بالدرجة الأولى على تصنيف الوظائف وتحديد واجباتها وبيان المؤهلات المطلوبة مع تحديد المرتب لكل وظيفة والادارة غير ملزمة باجراء دورات تدريبية للموظفين، كما أنها

---

1- أنظر. د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الادارى وعلم الادارة العامة، ص 17.

2- أنظر. د. محمد مختار محمد عثمان، المرجع السابق، ص 18.

غير ملزمة بتطبيق لوائح للموظفين بما فيها من أنظمة للترقيات والعلاوات والمعاشات.(1)

2- يمتاز هذا النظام بالمرونة التامة بحيث يتيح للادارة وفي أى وقت أن تلغي بعض الوظائف أو تستغني عن بعض الموظفين أو نقلهم الى وظائف أخرى، وهي غير ملزمة بايجاد بديل للوظائف الملغاة، وعلى الموظف أن يبحث بنفسه عن عمل آخر يناسبه سواء كان ذلك في القطاع العام أو في القطاع الخاص.

3- الخاصية الثالثة التي يمتاز بها النظام المفتوح كونه نظام اقتصادى، فالادارة وفقا لتقديراتها المضبوطة والمحددة لا تستخدم الا العدد الذى تحتاجه فعلا من الموظفين، وهذا عامل يساعد على اجتذاب أقدر وأكفأ العناصر من العاملين ذوى التخصص والخبرة التي اكتسبوها من القطاع الخاص، فضلا عن ذلك فان سهولة تنقلات العاملين بين القطاعين - العام والخاص- ينمي العمل الادارى في القطاع الحكومي بسبب احتكاك الخبرات وتبادل التجارب ويعود بانتاج وفير على الادارة وبأقل تكلفة ممكنة مقتدية في ذلك بأحدث الاساليب التي يجرى بها العمل

---

1- محمد مختار محمد عثمان، المرجع السابق، ص 18.

فـي القطـاع الخـاص.[1]

ب ـ سيئـاتـه :

1ـ العيب الأول الـذى وجه لهـذا النظـام كـونـه صعـب التطبيق فـي جميـع الحـالات. والسبـب في ذلـك أنـه يقوم علـى كثـرة التخصصـات في حيـن أن العمـل الادارى فـي القطـاع الحكـومي لا يتطلـب الا تـخصصـات عامـة وفـي شتـى المجـالات الـى جـانب الخبـرة الطويلة التي تغطي احتيـاجـات الادارة.

2ـ تختلـف الأهـداف وتتضـارب بيـن القطـاعيـن الخـاص والعـام. فالهدف الـذى يـرمي اليـه القطـاع الخـاص هـو تحقيـق أكبـر قدر ممكـن مـن الـربـح وبـأقـل تكلفـة. فـان الادارة العـامة علـى نقيـض ذلـك تمـامـا. اذ تـهدف الـى تحقيـق التـوازن بيـن المصلحـة العـامة والمصـالح الخـاصـة. ولـهـذا فـلا يتفـق هـذا النظام مع أهداف الادارة.[2]

3ـ من العيـوب التـي وجهـت للنظـام المفتـوح أيضـاكونـه يشتـرط قطـاعـا خـاصـا كبيـرا متنـوعـا حتـى تسهـل عمليـة انتقـال الموظفيـن بيـن القطـاعيـن ـ الخـاص والعـام ـ وهـذا لا يتم الا اذا كانـت الدولـة تتـوفـر علـى امكـانيـات كبيـرة وفـي جميـع المجـالات خـاصة في ميدان

1ـ حسـن الحلبـي ،المرجـع السـابـق ،ص 24 .

2ـ محمـد مختـار محمـد عثمـان ،المرجـع السـابـق ،ص 19 .

التعليم بكل فروعه واختصاصاته المعقدة والدقيقة.[1]

من خلال ما سبق يتضح لنا أن نظام الوظيفة العمومية المفتوح لا يمكن اعتماده وتبنيه الا في الدول الكبرى المتقدمة في المجال التعليمي والصناعي والتجارى والزراعي.

## المبحث الثاني

## نظام الوظيفة العمومية المغلق

طبقا لهذا النظام تنفرد الادارة العامة بمميزات وخصائص تجعلها تختلف عن باقي القطاعات القائمة في الدولة بما تتضمنه من اطار بشرى يشكلون طبقة تعرف بطبقة الموظفين العموميين متميزة عن باقي القطاعات الاجتماعية داخل الامة. وهذا النظام يستند على دعامتين أساسيتين.[2] الاولى وتعني وضع قواعد قانونية عامة وملزمة تحكم الموظفين العموميين وتحدد حقوقهم وواجباتهم أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبتها، وتميزهم عن باقي الفئات العاملة في القطاع الخاص. أما الدعامة الثانية فتعني أن الدخول في الوظيفة العامة لا يعني اسناد وظيفة محددة ومعينة للموظف، وانما

1ـ حسن الحلبي، المرجع السابق، ص25.

2ـ لويس فوجير، المرجع السابق، ص 145 وما بعدها.

ـ حسن الحلبي، المرجع السابق، ص26.

اسناد وظيفة من عدد الوظائف المتسلسلة والمتدرجة فيما بينها تدرجا رئاسيا . فبمجرد دخول الموظف الوظيفة يصبح عضوا في سلك من الاسلاك الوظيفية ينقطع له طول حياته ويكرس له كل جهوده ويعول عليه في معيشته حتى نهاية الخدمة.[1] والادارة العامة وفقا لهذا النظام ملزمة باعداد الموظف وتأهيله لشغل الوظيفة ،سواء كان ذلك قبل الالتحاق بالوظيفة أم بعدها كما تضمن له البقاء والاستمرار في سلك من الاسلاك الوظيفية يتدرج فيه من أدنى درجات السلم الادارى حتى القمة وبمرتب محترم يتماشى والقواعد المنظمة للترقية . وعند الغاء الوظيفة يتعين على الادارة ايجاد وظيفة جديدة تناسب المؤهلات المحصل عليها الموظف وبمرتب يوازى ما كان يتقاضاه في الوظيفة الملغاة.[2]

اذا كان النظام المغلق قد وفر بعض الضمانات للموظفين وأعطاهم امتيازات لا نجد مثيلا لها في نظام الوظيفة العمومية المفتوح ولا في القطاع الخاص. فقد حملهم بواجبات خاصة بهم ،فهم ملزمون بأن يخصصوا كل وقتهم للوظيفة ولا يجوز

---

1- أنظر.د .حمدى أمين عبد الهادى ،نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ،ص 444 .

2- محمد مختار محمد عثمان ،المرجع السابق ،ص 20 .

لهم ترك الخدمة الا بعد موافقة جهة الادارة ،كما لا يجوز لهم مبدئيا الانتماء الى أي تنظيم سياسي وأن يسلكوا في تصرفاتهم العامة والخاصة بعض الضوابط التي لا تتعارض مع الوظيفة العامة ولهذا النظام حسناته وسيئاته .

أ ــ حسنات النظام المغلق :

1 ــ أولى هذه الحسنات بل وأهمها على الاطلاق كون هذا النظام يوفر الاستقرار في الوظيفة للموظفين ويبعث فيهم الامل والطموح في الوصول الى الوظائف العليا ، ويشجعهم على المضي في أداء المهام المناطة بهم بجد واخلاص، وينمي فيهم الاحساس بمتطلبات المصلحة العامة.(1)

2 ــ وفر هذا النظام ضمانات كافية للموظفين تؤمنهم من تعسف الرؤساء الاداريين فيما يبدونه من مناقشات أو ملاحظات، دون خوف من أى اجراء يمس بمراكزهم القانونية أو يمس بالمزايا المالية للموظف .

ب ــ سيئاته :

1 ــ يعاب على هذا النظام أنه شديد التعقيد مما يكون له

1ــ محمد مختار محمد عثمان ،المرجع السابق ،ص 21 .

انعكاس سلبي على فاعلية ونشاط الادارة .

2- الاستقرار في الوظيفة مدى الحياة والافراط في الضمانات التي اقرها هذا النظام ،عاملان يقللان من اهتمامات الموظفين بالعمل ويدفع بهم الى التكاسل والتواكل والتراخي وبالتالي الى تدني الانتاجية . (1)

3- لا يخول هذا النظام للدولة كربة عمل حرية واسعة ازاء بعض الاجراءات التي تتخذها ضد الموظفين العموميين خاصة في مجال التأديب والفصل من الوظيفة . وهذا على خلاف ما هو معمول به في القطاع الخاص، حيث يتمتع هذا الاخير بقدر كبير من الحرية ازاء تأديب العاملين أو فصلهم . هذه الحرية ضرورية بالنسبة للدولة كربة عمل حتى تتمكن من السيطرة على تسيير العمل ليعطي الانتاج المطلوب.

4- لا يسهم هذا النظام في التقريب بين فئات العاملين في القطاعين العام والخاص، وبالتالي لا يستفيدون من تجاربه وخبراته والاطلاع عن كثب على مشاكله .

5- لا يعتمد هذا النظام على تصنيف الوظائف كما هو الشأن

---

1- محمد مختار محمد عثمان ،المرجع السابق ،ص 21 .

في النظام المفتوح ، ولا يتطلب اختصاصات محددة ومعينة بالذات بل يتطلب اختصاصات عامة . وبالتالي لا يتيح لذوى التخصص التخطي بسرعة والوصول الى أعلى الوظائف مما يبعث فيهم روح القنوط واليأس والملل .

6- يعاب على هذا النظام أيضا أن مستوى الأجور والمرتبات منخفض وأقل بكثير مما هو عليه في القطاع الخاص، ولا يتضمن حوافز فعالة . فضلا عن ذلك فان طول الاجازات وقلة ساعات العمل يؤثران على نشاط الادارة من حيث المردود الاقتصادى .

بالرغم من سهام النقد الكثيرة التي وجهت لهذا النظام الا أنه أعتمد من قبل كثير من الدول وتمسكت به ،لانه أقرب وأنسب لمعطياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأدخلت عليه بعض الاصلاحات أهمها :

1- السماح للموظفين بالانتقال من الوظيفة الى القطاعات الاخرى ليتعرفوا على أحدث أساليب التسيير العلمية والعملية في النواحي الادارية والمالية.(1)

2- اذا كان النظام المغلق يعني استقرار الموظف في الوظيفة

---

1- محمد مختار محمد عثمان ،المرجع السابق ،ص 22 .

مدى الحياة. فان الدول التي أخذت بهذا النظام أعطت لهذا المفهوم معنى جديد ومتطور، بحيث لا يعني الأمن والاستقرار في الوظيفة فحسب. بل يعني أيضا التمتع بالمزايا الوظيفية الأخرى مع مراعات أداء الواجبات الوظيفية بكفاءة واتقان.(1)

من خلال العرض السابق لمفهوم وتصنيف أنظمة الوظيفة العمومية السائدة في العالم. اتضح لنا أن نظام الوظيفة العمومية المفتوح قريب الشبه والصلة بالقطاع الخاص، حيث اتبع في اجراءات التوظيف نفس الطرق المتبعة في نطاق المؤسسات الصناعية، والتجارية، والزراعية، وهذا على خلاف ما هو متبع ومعمولا به في نظام الوظيفة العمومية المغلق، حيث اتبع طرقا واجراءات تكاد تكون شبيهة بالنظام العسكرى. فالموظف الذى يلتحق بالوظيفة يبتدئ في سلك من الأسلاك الوظيفية ويتدرج فيه الى أن يصل الى الوظائف العليا القيادية.

اذن فالاختلاف والتباين واضح وقائم بين النظامين المذكورين ولكل منهما خصائص ومميزات ينفرد بها ولا داعي لتكرارها من جديد. لكن الشيء الملفت للانتباه في هذا المجال هو

---

1- محمد مختار محمد عثمان، المرجع السابق، ص 23.

أنه من الصعوبة بمكان تطبيق كل من النظامين من الناحية العملية وبالكيفية التي مرت معنا في السابق الامر الذى حدى بالانظمة الادارية في الدول بألا تأخذ بأى من النظامين على اطلاقه، بل تحاول أن توفق بينهما من حيث التطبيق .

## الفصل الثاني

## الوظيفة العمومية في الانظمة المقارنة

### المبحث الاول

### الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية

يمكن التعرف على حقيقة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية من خلال المراحل التاريخية التالية :

المرحلة الاولى - وتبدأ منذ اعلان استقلال الولايات المتحدة الامريكية عن التاج البريطاني والى غاية 1883 والثانية من 1884 الى سنة 1920 ، والثالثة من سنة 1920 الى يومنا هذا .

أخذت الولايات المتحدة الامريكية في المرحلة الاولى

بالنظام المفتوح وبمفهومه الواسع وذلك لعدة اعتبارات أهمها :

- شعور الشعب الامريكي بالتخوف نحو الادارة وعدم ثقته بها لأنها تعتبر في نظره خطرا على المبادئ الديمقراطية التي ناضل من أجلها . وقد بنى فكرته هذه على ما آلت اليه الادارة في أوربا من احتكار طبقي وعائلي لوظائف الدولة خاصة في المانيا وفرنسا.(1) وبالتالي لا يمكن للادارة ان تتمتع بأي امتياز يجعلها أعلى درجة من مؤسسات القطاع الخاص.

انطلاقا من هذه الفلسفة طبعت الادارة بطابع سياسي أو بمعنى أدق كانت الادارة متأثرة والى حد بعيد بالنفوذ السياسي ، حيث لا توجد سياسة واضحة وثابتة تحكم الموظفين وكل ما في الامر أن الحزب الفائز في الانتخابات الرئاسية له الحق في تغيير وجه الادارة تغييرا جذريا ، وذلك بتعيين أنصاره في الوظائف العامة مكافأة لهم وعزل أنصار الحزب المنافس دون أن تقرر لهم حقوقا أو امتيازات تذكر ، وهذا ما كان يعبر عليه في ذلك الوقت بفكرة تداول الوظيفة بين الحزبين المتنافسين أى نظام الغنائم للحزب المنتصر (2) spoils system

1- حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص 308 .

2- حسن الحلبي ، المرجع السابق ، ص 59 .

- جيرار كوناك : la fonction publique aux état unis,p.24 et .S

المرحلة الثانية ـ نظرا للمساوئ التي عرفها نظام تداول الوظيفة وازدياد تذمر وسخط الشعب على الاوضاع الادارية المتردية للادارة ، قامت حركة اصلاحية قوية داخل الكنجرس الامريكي تنادى باجراء اصلاحات على نظام التوظيف وابعاد النفوذ السياسي عن الادارة . في هذه الفترة أصدر الكنجرس قانونا يعرف بقانون بندلتون ( pendalton ) استلهم معظم مبادئه من قانون الخدمة المدنية ببريطانيا (( وكانت التجربة البريطانية في الاصلاح الوظيفي أكثر قبولا باعتبارها أقرب الى ظروف الشعب الامريكي وتقاليده من تجارب دول القارة الاوربية )) . (1)

وقد نص هذا القانون على انشاء لجنة للخدمة المدنية تكون محايدة وبعيدة عن الصراعات الحزبية والتأثيرات السياسية تتولى بنفسها الاشراف على اختيار الموظفين وتعيينهم طبقا لجدارتهم وكفاءتهم ، والى تأمينهم من حيث مدة بقائهم في الوظيفة . (2)

المرحلة الثالثة ـ اذا كانت المرحلة السابقة قد ادخلت بعض الاصلاحات والتغييرات المحدودة على الادارة الامريكية كاختيار

---

1ـ حمدى أمين عبد الهادى ،المرجع السابق ،ص 180 .

2ـ حسن الحلبي ،المرجع السابق ،ص 62 .

الموظفين وتعيينهم فأن هذه المرحلة تعتبر وبحق تكريسا للجهود السابقة، وتميزت هي الاخرى بادخال أساليب وطرقا جديدة على العمل الاداري، كتصنيف مناصب العمل الذى ظهر ابتداء من سنة 1923، ثم عدل من جديد سنة 1949 وما زال معمولا به الى يومنا هذا.(1) فضلا عن ذلك فهناك تطور حديث نسبيا نحو الاخذ بفكرة السلك المهني الدائم في الخدمة الحكومية على غرار ما هو معمولا به في دول غرب أوربا، وهذا ما نلاحظه في قطاع السلك الديبلوماسي وفي بعض الوظائف الاخرى.(2) كما تجدر الاشارة في هذا الصدد الى أنه بالرغم من الصعوبات التي اعترضت لجنة الخدمة المدنية الا أنها استطاعت أن تدعم من صلاحياتها لتمتد الى مجالات اخرى كالاشراف على مراقبة تصنيف الوظائف، وسياسة التكوين .

## المبحث الثاني

## الوظيفة العمومية في الدول الاشتراكية

يختلف مفهوم الوظيفة العمومية في الدول الاشتراكية

1- حسن الحلبي، المرجع السابق، ص 63 .

2- حسن الحلبي، المرجع السابق، ص 64 .

اختلافا كليا عن أنظمة الوظيفة العمومية السائدة في العالم وهذا الاختلاف يعود الى طبيعة وفلسفة كل من النظامين الرأسمالي والاشتراكي ، فالنظام الاشتراكي لا يولي أي اهتمام يذكر للوظيفة العمومية . وعليه لا يكوّن الموظفون طبقة متميزة داخل الأمة ، ولا يوجد نظام قانوني خاص بهم . وانما يخضعون لقانون العمل اسوة بالعاملين في القطاعات الاخرى القائمة في البلاد .

ووفقا للنظرية الماركية فان الموظفون الاداريون يعتبرون وكلاء عن الشعب يمكن تغييرهم من حين الى آخر ، كما أن عملهم يعتبر انتقالي وذلك حسب المرحلة التي تمر بها الدولة فالدولة في نظر الفلسفة والفكر الماركسي ستئول حتما الى الزوال ويزول معها رجال الادارة عندما يبلغ المجتمع مرحلة الشيوعية . هذا من الناحية النظرية ، لكن الواقع يبين لنا عكس ذلك تماما . فالدولة لا زالت الى حد الآن قائمة في المنظومة الاشتراكية ويتطور جهازها الاداري شيئا فشيئا مما يتطور معه بالتالي عدد الموظفين .

ونحاول وبقدر الامكان في هذا المجال القاء الضوء على بعض

أنظمة الوظيفة العمومية في الدول الاشتراكية .

1- الوظيفة العمومية في الاتحاد السوفياتي :

الوظيفة العمومية في الاتحاد السوفياتي ليست لها معالم ثابتة وواضحة حتى يمكن تحديد الاطار النظامي لها ،غير أن هذا لا يمنعنا من أن نميز بين فئات ثلاثة من العاملين في الجهاز الادارى لهذه الدولة.(1)

أ- الفئة الأولى : يوجد في القمة أعضاء اللجنة التنفيذية المنتخبون والى جوار هذه اللجنة يوجد أيضا مجلس السوفيات الأعلى وما يتفرع عنه من مجالس.كمجلس السوفيات القاعدة في الجمهوريات والمدن والوحدات الاقتصادية والادارية . وهذه المجالس تتألف من أفراد منتخبين ،لهم الحق في اصدار بعض القرارات السياسية وبعض القرارات الادارية الهامة .أما العاملون في هذه المجالس وعلى مختلف مستوياتها يمثلون الفئة الأولى من العاملين .

ب - الفئة الثانية من العاملين وتوجد في أدنى قاعدة السلم الرئاسي ،يقومون بالاعمال التنفيذية الصادرة من الجهات الرئاسية وليس لهم قانون يحكمهم بل يخضعون لنفس الشروط التي يخضع لها عمال المشروعات العامة سواء من حيث التعيين أو الفصل

---

1- حسن الحلبي ،المرجع السابق ،ص 77 .

- محمد مختار محمد عثمان ،المرجع السابق ،ص 26 .

من الوظيفة أو الضمانات، وهذه الفئة لا تعتبر من الموظفين العموميين وبالمفهوم المتعارف عليه في دول غرب أوربا .

جـ ـ الفئة الثالثة وهي فئة الموظفين الاداريين وتقع بين الفئتين السابقتين ويتقارب مفهومها من مفهوم الموظفين العموميين في دول غرب أوربا . هذه الفئة لا تكوّن طبقة متميزة عن سائر الفئات العاملة في الاتحاد السوفياتي . بل تخضع لنفس الشروط التي يخضع لها عمال المشروعات العامة سواء من حيث الأجر أو تحديد ساعات العمل أو المزايا الاجتماعية الأخرى . لكن طبيعة العمل تفرض من الناحية العملية وجود قواعد وأحكام خاصة تطبق عليهم دون غيرهم من الفئات العاملة، وهذا لا يعني وبأية حال من الأحوال بروز طبقة من العاملين لها كيان مستقل لأن سياسة الدولة في الاتحاد السوفياتي تقوم أساسا على منع ظهور طبقات اجتماعية داخل الأمة .

والسؤال يثور حول النظام الوظيفي الذى يحكم هذه الفئة من العاملين . هل هو النظام المفتوح أم النظام المغلق ؟

للاجابة على هذا السؤال نقول بأن النظام الوظيفي الذى يحكم هذه الفئة من العاملين هو النظام المفتوح[1]، فالموظفون في

---

1- حسن الحلبي، المرجع السابق، ص 78 .

الاتحاد السوفياتي يتم تعيينهم في الوظيفة بطريقتين :

الأولى عن طريق الانتخابات والثانية عن طريق الاختيار

فالسلطات الرئاسية هي التي تختار الموظفين لشغل وظائف

محددة ومعينة مع الاشارة الى عدم الأخذ بنظام المسابقات

فضلا عن ذلك فلا يوجد قانون ينظم ترقية الموظفين أو اعدادهم

وتكوينهم للوظيفة سواء قبل الالتحاق بالوظيفة أم بعدها . والموظف

مطالب بطاعة رؤسائه طاعة مطلقة وملزم باحترام مبادئ وتوجيهات

الحزب الشيوعي ، ويشترط فيه الولاء والاخلاص لنظام الحكم ، كما

أن بقاءه في الوظيفة أو نقله أو فصله مرهون بتقدير السلطات

الرئاسية ، ويخضع لنظام تأديبي صارم وبدون ضمانات وليس له

الحق في الطعن القضائي . (1)

2ـ الوظيفة العمومية في الصين الشعبية :

لعل القارئ يدرك ولأول وهلة ضخامة الجهاز الاداري والعدد

الهائل من الموظفين اذا ما قيس بالتعداد السكاني لجمهورية

الصين الشعبية الذي يقارب المليار نسمة .

الحقيقة التي تطالعنا خلاف ذلك تماما . فالصين الشعبية

---

1ـ محمد مختار محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص 27 .

ترفض أساسا فكرة الوظيفة العمومية ولا تولي اليها أي اهتمام يكاد يذكر.[1] وقد ترسب وتعلق في ذهن الصينيين وعلى ضوء التجارب السابقة التي مروا بها أن الادارة في نظرهم تعني البيروقراطية وبكل مظاهرها السلبية، وتعني هيمنة واحتكار طبقة معينة على وظائف الدولة، وتمثل بالنسبة اليهم عبئا ثقيلا على المجتمع يجب محاربته وازالة كافة مظاهره،[2] كما أن فكرة الموظفين العموميين غير مقبولة اطلاقا ولم تلق أي ترحيب من قبل الزعماء السياسيين وقد قال بصدد هم الزعيم الراحل ماوتسي تونغ (ان الاطر الطبيعية لحزبنا ودولتنا هي العمال العاديون، وليست هي على الاطلاق اولئك الاسياد الذين يلقون بثقلهم على كاهل الشعب).[3]

اذن فمفهوم الوظيفة العمومية بات أمرا غير وارد في الصين الشعبية فقد تم في بداية الثورة الاشتراكية الغاء نظام المسابقات وانتخب عدد كبير من العمال والفلاحين لتسيير الشؤون الادارية وبغض النظر عن المؤهلات العلمية التي يحوزونها، كما أقر هذا النظام حقوقا وواجبات تختلف عما هو معمولا به في الانظمة الادارية

1- حسن الحلبي، المرجع السابق، ص 87.
2- حسن الحلبي، المرجع السابق، ص 87.
3- حسن الحلبي، المرجع السابق، ص 88.

لدول غرب أوربا كما سنرى بعد قليل حيث منع حق الاضراب وحق الطعن القضائي في القرارات الادارية الصادرة عن الرؤساء الاداريين أما فيما يتعلق بالترقية فالموظف يبقى في المنصب الذى عين فيه الى أن يقرر الحزب اما بترقيته الى وظيفة أعلى أو الاستغناء عنه وفي هذه الحالة يعود للعمل كعامل في القطاع الصناعي أو الزراعي.(1)

## المبحث الثالث

## الوظيفة العمومية في أوربا الغربية

يقصد بأوربا الغربية مجموعة الدول التي لا تنتمي الى منظومة دول أوربا الاشتراكية. وتتألف هذه المجموعة من بريطانيا، وفرنسا واسبانيا، والبرتغال، والمانيا، والدول الاسكندنافية.(2)

ولا نتناول بالتفصيل بحث أنظمة الوظيفة العمومية للبلدان المذكورة وهذا نظرا للتفاعل، والتشابه، والتقارب بين هذه الانظمة. ونقتصر في هذا المجال على ذكر وبيان المبادىء العامة المشتركة. ثم الاختلافات القائمة بين بعض من هذه الانظمة.

1- المبادىء العامة المشتركة:

---

1- حسن الحلبي، المرجع السابق، ص 91.

2- لويس فوجير، المرجع السابق، ص 169 وما بعدها.

- حسن الحلبي، المرجع السابق، ص 31.

يمكن اجمال المبادىء العامة المشتركة لأنظمة الوظيفة العمومية في أوربا الغربية في النقاط التالية :

أ- مبدأ المساواة في التوظيف :كانت الوظائف العامة في الدولة في الماضي متاحة لأقلية من الناس. يتم اختيارهم على أساس طبقي ، وعن طريق الوساطة والمحاباة ، ولم يظهر مبدأ المساواة في التوظيف الا بعد انتصار الثورة الفرنسية سنة 1789 .[1] وقد جاء في المادة 6 من اعلان حقوق الانسان والمواطن بأن ( جميع المواطنين متساوون في القبول لكافة الوظائف العامة حسب قدراتهم دون تمييز آخر لغير فضائلهم ومواهبهم ) .

تبنت دول غرب أوربا هذا المبدأ ونصت عليه صراحة في صلب مواثيقها ودساتيرها وفي القوانين الأساسية التي تحكم الموظفين العموميين ، وبذلك أتيحت فرصا متكافئة لجميع المواطنين لشغل الوظائف العامة وعن طريق اجراء مباريات ومسابقات دون تمييز أو تفرقة بينهم ما عدى الفروق التي تتصل بالكفاءة والمواهب والفضائل . وبذلك تجنبت الوظيفة العمومية شرور التيارات السياسية والصراعات الحزبية والتدخل والوساطة والمحاباة .[2]

---

1- حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص283 وما بعدها .

2- حسن الحلبي ، المرجع السابق ، ص 37 .

كما تجدر الاشارة في هذا الصدد الى أن مبدأ المساواة في التوظيف اعتمدته معظم دساتير العالم وعلى اختلاف اتجاهاتها وايديولوجياتها مع اختلاف في بعض الجزئيات التي ليس لها أي تأثير من الناحية القانونية على سلامة هذا المبدأ .

ب ـ تدريب الموظفين : زال التباين الذى كان قائما بين دول غرب اوربا خلال القرن التاسع عشر وتوحدت نظرتها حول اعداد الموظفين الاداريين وتأهيلهم وتكوينهم وفقا لمتطلبات واحتياجات الادارة العامة وراحت كل دولة من هذه الدول تنشىء فروعا خاصة بالادارة تلحقها بالجامعات ،أو تنشىء مدارس مستقلة تهتم بتأهيل الموظفين وتدريبهم على الاساليب الفنية المتطورة المتبعة في الادارة. وقد عرفت فرنسا أول مدرسة وطنية للادارة بعد الحرب العالمية الثانية ،تتمثل مهمتها أساسا في اعداد الموظفين لشغل الوظائف العامة في المستقبل ،هذا الى جانب معاهد الادارة الاقليمية.[1] كما توجد مدارس مماثلة في كل من المانيا ،وايطاليا ،واسبانيا ،وبريطانيا .

وقد عمدت هذه الدول على أن يكون تدريب الموظفين ممتدا ومستمرا منذ الدخول في الوظيفة حتى نهاية الخدمة ،وذلك باجراء

1ـ حمدى أمين عبد الهادى ،المرجع السابق ،ص 154 وما بعدها .

دورات تدريبية وحلقات دراسية لترشيد الموظفين وتمكينهم من تحسين مستواهم المهني ومن فهم أهداف الادارة المستجدة والمتطورة.(1)

جـ ـ ترقية الموظفين : تتم ترقية الموظفين بطرق مماثلة تقريبا داخل مجموعة دول غرب أوربا وهذا لكونها اعتمدت نظام الوظيفة العمومية المغلق .

هذا النظام كما عرفنا في السابق يسمح بتدرج الموظف ضمن السلك الذى عين فيه ويتخطاه الى سلك أعلى منه مرتبة وتسلسلا اذا أظهر كفاءة في العمل . وترقية الموظف على هذا الاساس تتم بطريقتين : الاولى عن طريق الاقدمية في العمل وتقارير الكفاية المقدمة من الروءساء الاداريين المباشرين . والثانية عن طريق اجراء مسابقات وامتحانات داخلية لشغل الوظائف الشاغرة.(2)

د ـ انتهاء الخدمة : طبقا لنظام الوظيفة العمومية المغلق ،الموظف يكرس كل حياته ويوجه كل طاقاته وجهوده للوظيفة العامة ويعول عليها في معيشته الى أن يحال على التقاعد . والادارة لا تستطيع انهاء خدمة أي موظف كان الا في حالة ما اذا ارتأت عدم كفايته

---

1ـ حمدى أمين عبد الهادى ،المرجع السابق ،ص 330 وما بعدها .
ـ حسن الحلبي ،المرجع السابق ،ص 39 .

2ـ حسن الحلبي ،المرجع السابق ،ص 42 ،43 .

ومقدرته في العمل ،أو ارتكب خطأ مسلكيا يستوجب فصله من الوظيفة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فالادارة لها أن تعدل أو تلغي بعض الوظائف، وبالتالي تكون ملزمة اتجاه الموظفين بايجاد وظائف بديلة ومعادلة للوظائف التي كانوا يشغلونها في السابق سواء من حيث الدرجة أو من حيث المرتب.[1]

هـ ـ يطلق عادة على القانون الذى يحكم الموظفين بالادارة في بلدان غرب أوربا اصطلاح القانون الاساسي العام للموظفين ،ويشتمل هذا القانون في الغالب على العناصر التالية :

الواجبات.

المسؤليات.

الضمانات.

الحقوق .

من حيث الواجبات الوظيفية :الواجبات الوظيفية كثيرة ومتعددة الجوانب وتنقسم بدورها الى واجبات لها علاقة مباشرة بالعمل ، وواجبات خارجة عن نطاق العمل . ونتعرض في هذا المجال الى ذكر بعض الواجبات الوظيفية ،كواجب تخصيص كل الوقت للوظيفة

---

1ـ حسن الحلبي ،المرجع السابق ، 43 .

فالموظف ملزم بالقيام بواجبات وظيفته بنفسه وأن يخصص لها كل وقته سواء في أوقات العمل الرسمية أو غير الرسمية اذا ما ارتأت الادارة ذلك ، ولا يجوز له اطلاقا مباشرة أي عمل خارج عن نطاق وظيفته مما يكون له تأثيرا سلبيا على عمله الاصلي .

أما واجب الطاعة فيكتسي أهمية بالغة ، وقد أحاطته التشريعات السابقة بقيود وشروط حتى لا يكون هذا الواجب أداة قهر وسلاح في يد الروءساء الاداريين يستعملونه لتحقيق مآرب ومنافع شخصية أو أعمال منافية للقانون ، فضلا عن ذلك فان واجب الطاعة كان مثار العديد من المشاكل بين الموظفين والادارة . وهنا يثور السوءال حول مدى التزام الموظف بطاعة روءسائه الاداريين وتنفيذ أوامرهم واحترام قراراتهم . هل يعتبر مسوءولا اذا لم ينفذ أوامر روءسائه ولو كانت غير مشروعة ؟ وفي هذا المجال على من تقع المسوءولية . هل على الموظف أم على الرئيس مصدر القرار ؟

لقد حسمت الانظمة الاساسية لدول غرب أوربا هذا الاشكال وألزمت الموظف بأن يحترم التسلسل الاداري وينفذ ما يصدر اليه من أوامر وتعليمات وفي حدود المشروعية القانونية .(1)

---

1- حسن الحلبي ، المرجع السابق ، ص 45 .
- محمد جودت الملط ، المسوءولية التأديبية للموظف العام ، ص 103 وما بعدها
- محمد عصفور ، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، مجلة العلوم الادارية ، ص ، 34 .
- الان بلانتي ، الوظيفة العامة ، الجزء الاول ، ص 283 وما بعدها .

أما من حيث المسؤولية التأديبية للموظف العام عن الاخطاء المسلكية التي يرتكبها أثناء القيام بأعباء الوظيفة أو بمناسبة القيام بها والضمانات المقررة له ، فقد حددتها القوانين الاساسية للبلدان المذكورة وبينتها بوضوح وجلاء ، ابتداء من التوبيخ وانتهاء بالفصل من الوظيفة . وسوف نتناول هذا الموضوع بالتفصيل في الفصول القادمة ، لأن محور بحثنا يرتكز حول الانظمة المختلفة في تأديب الموظفين العموميين .

أما بالنسبة للحقوق الاساسية للموظف العام فيمكن ايجازها فيما يلي :

1- للموظف الحق في البقاء في الوظيفة والاستمرار فيها ما لم تثبت عدم كفاءته أو ما لم يرتكب خطأ تأديبيا يستوجب فصله من الوظيفة .

2 - للموظف الحق في المزايا المالية كالمرتب والتعويضات والعلاوات حتى بلوغه سن التقاعد فيمنح بعد ذلك مكافأة المعاش.

3 - حرية الرأي والمعتقد مكفولة بموجب الدساتير والقوانين الاساسية العامة .

2 - السمات المميزة لبعض أنظمة الوظيفة العمومية في بلدان غرب أوربا :

ان المبادئ العامة المشتركة التي تحكم أنظمة الوظيفة العمومية في بلدان غرب أوربا لا تعني التطابق والتماثل التام بين هذه الأنظمة، بل هناك سمات ومميزات وخصائص يتميز بها كل نظام وهذا شيء بديهي وطبيعي. لأن الاختلاف في الأنظمة الادارية وكما أسلفنا يعود الى الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والظروف المحلية السائدة في كل بلد.(1)

ونوضح فيما يلي بعض أوجه الاختلاف للأنظمة التالية:

أ- المانيا الغربية: اشتهرت المانيا منذ عهد بعيد بتنظيمها الادارى المحكم.(2) وأعطت أهمية بالغة لمسألة اختيار الموظفين العموميين حيث اشترطت في المتقدم الى الوظيفة أن يكون حائزا على ثقافة قانونية عالية تؤهله لشغل الوظيفة - مجاز من احدى الجامعات وهذا بعد اجراء اختبار دقيق وصارم، ناهيك في ذلك عن طول الفترة التدريبية التي تدوم عدة سنوات ليكتسب بعدها صفة الموظف العام أو ما يطلق عليه في المانيا لقب (                ). وبالرغم من الاصلاحات التي أدخلها القانون العام للموظفين الصادر بتاريخ 1952/11/28 على نظام التوظيف والتخفيف من حدة بعض الشروط

---

1- حسن الحلبي المرجع السابق، ص 49.

2- حمدى أمين عبد الهادى، المرجع السابق، ص 118 وما بعدها.

لا سيما التدريب القانوني للموظفين واعتنائه بالدراسات الاقتصادية والاجتماعية الى جانب الدراسات القانونية ،فان غلبة الطابع القانوني على التنظيم الاداري لا زال معمولا به الى يومنا هذا ،وهذه ميزة قد لا نجدها في دول غرب أوربا الأخرى.(1)

أما الميزة الثانية التي ينفرد بها نظام الوظيفة العمومية في المانيا الغربية كونه اعتمد نظاما قضائيا في تأديب الموظفين العموميين الذين يرتكبون أخطاء مسلكية أثناء القيام بمهام الوظيفة أو بمناسبتها

ب ــ بريطانيا : يتميز نظام الوظيفة العمومية في بريطانيا بادئ ذي بدء بعدم وجود قانون أساسي يحكم الموظفين العموميين .وكل ما في الأمر هو وجود نصوص قانونية متوارثة ومتفرقة تسمى بتقارير اللجان الملكية(2) وقد عنيت هذه التقارير منذ ظهورها سنة 1938 والى غاية 1968 بسياسة الوظيفة العامة وتوحيد قواعدها على أسس محددة ومنتظمة كلما دعت الحاجة الى ذلك مواكبة التطورات والتحولات التي تطرأ على أهداف الادارة من حين الى آخر.

كما تجدر الاشارة في هذا الصدد الى أنه انبثق عن التقرير الملكي

---

1ــ حمدي أمين عبد الهادي ،المرجع السابق ،ص 129 .

2ــ حسن الحلبي ،المرجع السابق ،ص 50 .

الصادر سنة 1853 ترصية تدعو الى انشاء لجنة للخدمة المدنية ومنحها الصلاحيات اللازمة والكافية لتتولى الاشراف على سياسة التعيين في الوظائف العامة وعلى أساس الجدارة والاستحقاق .

كذلك من مميزات النظام الادارى في بريطانيا جعل الادارة محايدة عن القوى السياسية . وبالتالي فالموظف مرتبط ارتباطا كليا بأعباء وظيفته في أوقات العمل الرسمية . أما خارج نطاق العمل فهو ملزم التزاما كليا بالحياد المطلق اتجاه التيارات السياسية والصراعات الحزبية [1]. فلا يجوز له الاشتغال بالسياسة أو الانتماء الى أى حزب سياسي داخل البلاد . كما لا يسمح له بالقاء خطب أو نشر مقالات سياسية في الصحف أو من طريق اجهزة الاعلام الاخرى . غير أن حقه في الانتخابات العامة قائم ومعترف به .

أما بالنسبة الى الخلافات الجماعية التي تحدث بين الادارة والموظفين فقد أنشئت لهذا الغرض لجان تحكيمية تتولى فض النزاعات المقدمة لها سواء من طرف الادارة أو من طرف الموظفين .

جـ ـ فرنسا : تتميز الوظيفة العمومية في فرنسا ببعض الخصائص والمميزات التي لا نجد مثيلا لها في أنظمة الوظيفة العمومية

---

1 ـ محمد جودت الملط ، المرجع السابق ، ص 166 .

في بلدان غرب أوربا . وأولى هذه الخصائص تكمن في أن الادارة العامة تتولى بنفسها الاشراف على اختيار الموظفين وتعيينهم وتكوينهم في عملية واحدة.[1] بينما في الانظمة الاخرى يحدث العكس، فعملية اختيار الموظفين تكون منفصلة عن عملية التعيين والتعيين منفصلا عن التكوين وهكذا . وقد فضل النظام الفرنسي أسلوب المسابقة لجلب العناصر الكفأة والنشيطة للادارة متبعا في ذلك الطريقتين التاليتين :

الطريقة الاولى - وتعتبر تقليدية كأن تشتمل المسابقة على مواضيع متخصصة كالاقتصاد والقانون الى جانب الثقافة العامة .

الطريقة الثانية وهي أحدث بالنسبة للاولى ، وتتمثل في انتشار معاهد الادارة الاقليمية وعلى رأسهم المدرسة الوطنية للادارة في باريس، تنظم مسابقات لكل من يريد الدخول في الوظيفة العمومية . والناجحون يقضون عدة سنوات يتلقون خلالها دروس نظرية وتطبيقية تتلاءم ومقتضيات الادارة العامة في المستقبل.[2]

كذلك من مميزات الوظيفة العمومية في فرنسا وجود قانون عام يحكم الموظفين العموميين يطلق عليه القانون الاساسي العام للموظفين .

1- حسن الحلبي ، المرجع السابق ، ص 52 .

2- حسن الحلبي ، المرجع السابق ، ص 35 .

## المبحث الرابع

## الوظيفة العمومية في البلدان النامية (1)

يفتقر نظام الوظيفة العمومية في البلدان النامية لصفة التماثل ومن غير الممكن تحديد اطاره العام كما هو الشأن بالنسبة لدول غرب أوربا أو أمريكا الشمالية . والسبب في ذلك يرجع الى كون هذا النظام حديث النشأة ولا زال لم يستقر بعد نتيجة التحولات والتطورات التي تطرأ عليه من حين الى آخر .

ولا غرابة اذن في أن نجد كافة أنظمة الوظيفة العمومية في هذه البلدان على اختلاف كبير فيما بينها .

أ ـ الاختلافات بين أنظمة الوظيفة العمومية في البلدان النامية : يمكن ارجاع الاختلافات القائمة بين أنظمة الوظيفة العمومية في البلدان النامية الى العوامل الآتية :

العامل الاول ـ وجود هيكل اداري متخلف تتحكم فيه بعض العادات والتقاليد البالية ، فكثيرا ما تظهر الادارة بمظهر الادارة الاوروبية وهذا من الناحية الشكلية الرسمية فقط ، أما من الناحية الواقعية

---

1 ـ حسن الحلبي ، المرجع السابق ، ص 93 .

الفعلية فتصطدم بالأوضاع المحلية ، والدينية ، والعائلية ، والمعيشية [1]

العامل الثاني - ويرجع الى تلك الحقيقة الملموسة وهي أن الدول الاستعمارية عمدت على خلق جهاز اداري متطور وموازي للجهاز الاداري التقليدي الخاضع. يهتم أساسا بشؤون الجالية الاستعمارية ويرعى مصالحها دون الاهتمام بمصالح شعوب هذه البلدان ، وعندما نالت هذه الدول استقلالها جابهت مشكلة اعادة تكييف وتنظيم نظمها الادارية وفقا لمقتضيات أعبائها الجديدة المتنوعة . وهنا نلمس المصاعب الكبيرة التي تجابه المصلحين والمخططين ، حيث نجد أن النظريات الادارية التي ظهرت وطبقت في ظل الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول الاوربية قد طبقت تماما في هذه البلدان .[2]

فالاتجاه السائد في افريقيا مثلا متأثرا والى حد بعيد اما بنظام الخدمة المدنية في بريطانيا أو بنظام الوظيفة العمومية في فرنسا .

ان الشيء الذى يسترعي الاهتمام حقا لماذا هذا التباين

---

1- أنظر المحاضرات التي ألقاها الاستاذ أحمد خرفي على طلاب السنة الثالثة من ليسانس حقوق .كلية الحقوق ، جامعة الجزائر .

2- حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص 307 الى 312 .

وهذا الاختلاف بين أنظمة الوظيفة العمومية في البلدان النامية بالرغم من الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتشابهة الى حد ما.[1]

أرى أن اتباع معظم الدول النامية لكل من النظامين الاداريين البريطاني والفرنسي تتجاهل حقيقة التفاعل والتأثير المتبادل بين الأنظمة الادارية . ومن الخطأ التطبيق الحرفي للنظريات الادارية التي وجدت في بيئة وظروف مغايرة تماما لبيئة تلك البلدان ، كما أن الاختلاف بين الأنظمة الادارية لا مبرر لها من الناحية المنطقية والعملية خاصة بالنسبة لعدد من الدول المتجاورة ذات الروابط الحضارية المشتركة ، فغالبا ما تواجه مشاكل مماثلة الى حد ما .

العامل الثالث ـ ويظهر من خلال المساعدات المادية والفنية التي تقدمها الهيئات الدولية والدول المتقدمة للبلدان النامية لمعالجة معضلات التنمية الشاملة . وقد ركزت هذه المعونات في البداية وبدون تنسيق على قطاعات معينة دون الأخذ بعين الاعتبار جانب الادارة العامة[2] ـ الوظيفة العمومية ـ وهنا يكمن المشكل الرئيسي

1ـ حسن الحلبي المرجع السابق ، ص 95 .

2ـ حسن الحلبي المرجع السابق ، ص 96 .

فــلا يمكـن فـصل التنميـة الادارية عن جوانـب التنميـة الاقتصادية والاجتماعية التـي تتطلـع اليهـا البلـدان المذكـورة . (فالوظيفـة العموميـة هـي الادارة الاساسيـة للتنميـة الاقتصـاديـة ، ولا يمكـن فـي أى حـال من الاحوال أن نعتبـر التخلـف الادارى كظـاهـرة مستقلـة علـى مستوى هذة التنميـة ، فـلا وجود مـن الناحيـة الاجتماعيـة للتخلـف الادارى ،غاية ما هنـالك أن لكـل مجتمـع نظـاما اداريـا يتـلاءم ووظيفتـه الخـاصـة . فالجهاز الادارى ما هـو الا مؤسسـة تتـولـى تمثيـل العـلاقـة الـداخلية والخارجيـة للمجمـوعة وتنظيمهـا ، وتعتبـر هـذه المؤسسـة وبحكـم وظيفتهـا علـى مدى التـوازى الموجـود داخـل المجتمـع من الناحيـة الاقتصادية والثقافية والفكـريـة ،فـلا يمكـن تغييـر المؤسسـة الاداريـة بدون أن يتغير هـذا فـي نفـس الوقت ، ولـذى فـأن التمدن الادارى مرتبـط ارتباطـا وثيقـا بالتنميـة الاقتصـاديـة ) (1)

العـامل الـرابـع ـ ويتمثـل فـي أن الانظمـة السياسيـة للبلـدان الناميـة تعترضهـا صعوبات عـديدة فـي تطبيـق القوانيـن التي وضعتها بنفسهـا وذلـك لسببيـن :

---

1ـ أنظـر المحاضـرات السـابقـة لـلاستـاذ أحمـد غـرغـي .

الأول – ويرجع الى التعقيد الذي يكتنف النصوص القانونية للوظيفة العمومية مما يحد من نشرها وتعميمها على كافة اقليم الدولة . وبالتالي ينحصر تطبيقها في مجال ضيق كالادارات المركزية المتواجدة في العاصمة . وهذا لا يعطينا صورة حقيقية عن نظام الوظيفة العمومية في أى بلد من البلدان المذكورة .

الثاني – ويرجع الى كون النصوص القانونية قد تكون غير ملائمة للأوضاع المحلية السائدة في الأقاليم البعيدة عن العاصمة مما يضطر معه النظام السياسي الى تطبيق قوانين محلية بالية وهنا يظهر مدى التناقض بين قوانين الوظيفة العمومية من الناحية النظرية وما يجرى به العمل في الادارة من الناحية العملية والواقعية .(1)

## المبحث الخامس

### مكانة نظام الوظيفة العمومية في الجزائر بين أنظمة الوظيفة العمومية السائدة في العالم

لا يمكن لأى دارس أن يتعرف على حقيقة الادارة الجزائرية ما لم يتعرف على حقيقة الأطوار والمراحل التاريخية التي مرت بها

---

1– حسن الحلبي ، المرجع السابق ، ص 98 .

وأثرت في تكوينها . وحتى لا تتشعب بنا السبل ونتيه في الموضوع ونخرج عن الاطار المرسوم لهذا البحث، نقتصر هنا على ذكر مرحلة ما قبل الاستقلال لما لها من علاقة مباشرة بالموضوع ثم المراحل التالية على الاستقلال .

1- مرحلة ما قبل الاستقلال : كانت الادارة في الجزائر في هذه الفترة تتألف في معظمها من الفرنسيين ، وأن الوظائف بها مقتصرة على الفرنسيين والجاليات الاوربية دون الجزائريين .

ولعل أولى المحاولات التي قامت بها السلطات الاستعمارية لتمكين الجزائريين من الدخول الى الوظيفة العامة يعود تاريخيا الى نهاية الحرب العالمية الأولى . اذ صدر في 4/2/ 1916 قانونا يقضي بدمج الجزائريين في الوظيفة العمومية وبنفس الشروط المتاحة للفرنسيين . (1)

غير أن هذا القانون لم يكتب له النجاح والتطبيق واصطدم بالواقع المعاش وذلك لسببين :

الأول- ويعود الى المناخ والجو السياسي الذى كان مسيطرا آنذاك

---

1- (ان الأهالي المسلمين يتمتعون بحق الدخول الى الوظائف العمومية وبنفس الشروط والكفاءة المدنية التي يجب توافرها لدى المواطنين الفرنسيين ) م 14 من قانون 4/2/ 1916 .

لدى الأوساط الاستعمارية والمعارض لكل محاولة تقرر التقريب بين الفرنسيين والجاليات الأوربية من جهة والسكان الأصليين الجزائريين من جهة أخرى .

الثاني - ويتمثل في عدم وجود قانون أساسي يحكم الموظفين العموميين ويحدد حقوقهم وواجباتهم ، بحيث كانت كل ادارة تهتم بتصريف شؤون الموظفين التابعين لها دون أن يكون هناك ربط وتنسيق مع الادارات الأخرى .

غير أن المشرع الفرنسي قد تنبه الى هذا النقص وتداركه وأصدر سنة 1946 قانونا أساسيا للوظيفة العمومية ، وطبق هذا القانون على التراب الوطني بمقتضى المرسوم الصادر في 10/ 7 / 1949 وكان نصيب الجزائريين من أحكام هذا القانون لم تكن بأحسن حال من ذى قبل . فلم تكن شروط التوظيف التي اعتمدها هذا القانون تتلاءم ووضعيتهم ولم يطرأ عليها أى تغيير الا بعد قيام الحرب التحريرية الكبرى حين بدأت السلطات الاستعمارية في تعديلها ابتداء من سنة 1959 . ومن أهم النصوص القانونية التي صدرت

في هذا المجال نذكر.

ـ مرسوم 17 مارس 1956 الذى أدخل بعض المرونة في شروط التوظيف

ـ مرسوم 14 أوت 1960 الذى أمد العمل بأحكام أمر 4 فبراير 1959 والمتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وطبقا لهذا المرسوم أسست مؤسسات للتكوين تابعة لمعهد الدراسات السياسية في كل من الجزائر ووهران وقسنطينة، وكونت لجنة خاصة تحت اسم (لجنة دخول المسلمين الفرنسيين الى الوظائف العمومية). ومجلس أعلى للوظيفة العمومية بالجزائر.

2ـ المرحلة الانتقالية : واجهت الجزائر عند مطلع الاستقلال صعوبات كثيرة في معالجة شؤون الادارة التي ورثتها عن الاستعمار الفرنسي، فالادارة كادت تنهار ويتلاشى دورها بسبب رحيل الأجانب وتركهم لوظائفهم لا سيما الوظائف القيادية منها.(1) مما نتج عنه بروز ظواهر عديدة غير منطقية أهمها :

ـ ظاهرة تعدد القوانين والنظم الأساسية الاستثنائية.

ـ ظاهرة قلة عدد الموظفين الجزائريين وافتقار الادارة الجزائرية

---

1ـ أنظر الأستاذ، خرفي أحمد، المرجع السابق.

الى الكفاءة والخبرات الوطنية .

أمام هذه الوضعية الخطيرة حرصت السلطات العمومية على تجنب الوقوع في فراغ الادارة واتخذت بعض الاجراءات والاحتياطات لمواجهة المشاكل المطروحة وأصدرت مجموعتين من النصوص القانونية :

المجموعة الاولى وتشمل ثلاثة نصوص قانونية هي :

- أمر رقم 62- 1 بتاريخ 6 جويلية 1962 المتعلق باعادة الحقوق المهنية للموظفين الذين طردوا من الخدمة بسبب مشاركتهم في الحرب التحريرية الكبرى .

- أمر رقم 62- 40 بتاريخ 18 سبتمبر 1962 المتعلق بادماج الموظفين التابعين للاطارات المغربية والتونسية والفرنسية في الاطارات الجزائرية .

- مرسوم رقم 62- 528 بتاريخ 18 سبتمبر 1962 المتعلق بتطبيق الامر السابق .

أما المجموعة الثانية من النصوص القانونية فكان الهدف منها وضع نظام انتقالي للتوظيف تستطيع بموجبه الادارة من جزأرة الوظائف

الادارية وبأسرع وقت ممكن لا سيما الوظائف القيادية، ومن أهم النصوص التي تشتمل عليها هذه المجموعة :

ـ مرسوم رقم 62 - 502 الصادر بتاريخ 19 جويلية 1962 المتعلق بالانتداب الى بعض الوظائف.

ـ مرسوم رقم 62 - 503 الصادر بتاريخ 19 جويلية 1962 الذى حدد الاجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول الى الوظيفة العمومية.

مهما يكن من أمر هذه المرحلة فان الحكومة بدأت في سنة 1966 في اصلاح جذرى للوظيفة العمومية.

3ـ مرحلة الاصلاح والتنظيم : يعد الأمر رقم 66 - 133 الصادر في 2 جوان 1966 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية كحد فاصل للتجربتين التي مرت بهما الادارة الجزائرية ،تجربة الماضي الاستعمارى الذى بانت عيوبه ومساوئه عند مطلع الاستقلال وتجربة المرحلة الانتقالية التي كانت مثار مشاكل جديدة وعديدة لم يكن من المتوقع والمتصور أن تتخذ طابع الفوضى الذى آلت اليه.

من هذا المنطلق شرعت السلطات الحكومية في اجراء تغيير جذري وشامل على نظام التوظيف. فأصدرت أول قانون أساسي للوظيفة العمومية يهتم أساسا بشؤون الموظفين العموميين ويخضعهم لقواعد قانونية موحدة.

وقد جاء هذا القانون متأثرا والى حد بعيد بأنظمة الوظيفة العمومية السائدة في دول غرب أوربا لا سيما النظام الفرنسي.

والجزائر بتبنيها واعتمادها نظام الوظيفة العمومية المغلق (1) قد يرجع الى أكثر من سبب، سبب تاريخي كما أسلفنا سابقا وسبب حضاري المراد منه الاخذ بأحدث النظم الادارية لخدمة مواطنيها وتحقيق تطورها. ويرتكز نظام الوظيفة العمومية في الجزائر على جملة من المبادئ نوجزها فيما يلي.

أ ـ مبدأ المساواة في التوظيف: لقد أشارت معظم دساتير العالم صراحة أو ضمنا الى هذا المبدأ، كما أقرته لجنة حقوق الانسان للامم المتحدة الصادر سنة 1948، وتبنته غالبية أنظمة التوظيف السائدة في العالم. والمشرع الجزائري لم يخرج عن هذا المبدأ

---

1 ـ راجع ما سبق قوله بالنسبة لنظام الوظيفة العمومية المغلق.

ألاصولي المتعارف عليه . بل أقره في الدستور[1] ونص عليه صراحة في صلب القانون الأساسي للوظيفة العمومية ( ليس هناك أى تمييز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون الأساسي مع الاحتفاظ بالشروط المتعلقة بالاستعداد البدني أو الواجبات الخاصة لبعض الوظائف المحددة بالقوانين الأساسية الخاصة )[2].

ويفهم من هذا المبدأ أن باب الوظيفة العمومية مفتوح لكل المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط والمقاييس المطلوبة للتوظف دون تفرقة بين مواطن وآخر على أساس الثروة أو الطبقة الاجتماعية أو تمييز بين الجنسين ما عدى الفروق الطبيعية التي ترجع الى مقدرتهم وفضائلهم وما لم يكن سلوكهم خلال حرب التحرير منافيا ومعاديا للثورة[3].

---

1- ( وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين وهي في متناولهم بالتساوى وبدون أى شرط ما عدى الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية ) م 44 من الدستور الصادر بالأمر رقم 76 - 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 .

2- م 5 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

3- ( لا يقبل في الوظيفة العمومية أى شخص كان موقفه أثناء حرب التحرير مناهضا لمصالح الثورة ) م 24 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .
- أنظر كذلك المادة 25 من نفس القانون .

كما أكدت المذكرة الايضاحية المرفقة للقانون الاساسي للوظيفة العمومية هذا المعنى اذ تقول ( ادانة للقواعد والعادات التي تثير عند الموظفين الشعور بحرمانهم من الحقوق ووسيلة لتطهير الادارة ،لتنمية الشعور القومي والشعور المهني ) .

واختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة قد يتم باحدى طريقتين :

الاولى-عن طريق المسابقات ، والثانية عن طريق الشهادات أو بالطريقتين معا.[1]

كما تجدر الاشارة في هذا الصدد الى أن مبدأ مساواة المواطنين لشغل الوظائف العامة لا يؤخذ به على اطلاقه ،اذ ترد عليه بعض الاستثناءات ، هذه الاستثناءات ترجع اما الى اعتبارات سياسية أو الى اعتبارات اجتماعية تحول دون تطبيقه على فئات معينة من المواطنين أو من الوظائف.[2]

ب - التزام الوظيفة العمومية : ما من شك في أن الوظيفة العمومية تعتبر وبحق أداة لتنفيذ سياسة الحكومة . وبهذا المفهوم لا ينبغي

---

1- أنظر م 26 من القانون الاساسي الوظيفة العمومية .
2- أنظر المواد 9 ، 10 ، 27 ، من القانون الاساسي للوظيفة العمومية .

لها - الوظيفة العمومية أن تعيش في عزلة عن الاحداث الوطنية المعاشة بل عليها أن تكيف نفسها مع تطور الاحداث الجديدة وأن تكون من القطاعات السباقة في ميدان التطور الاجتماعي ، وأن تندمج مع الجماعات الاخرى لتشارك في عملية بناء المجتمع.

وعليه فالموظف العام مطالب بالقيام بواجباته الوظيفية سواء كانت واجبات وظيفية داخل المرفق أو واجبات وظيفية خارج المرفق ، ومطالب أيضا بأن يحترم سلطة الدولة ويعمل على احترامها (1).

ويترتب على مبدأ التزام الوظيفة العمومية بعض النتائج نخص بالذكر منها :

1 - ترك التعيين في الوظائف العليا لاختصاص السلطة السياسية.

2 - منع الموظف من حق الاضراب.

3 - ضرورة تدخل حزب جبهة التحرير الوطني في وضع قائمة ممثلي الموظفين على مستوى الاجهزة المختلفة.

4 - المشاركة في حملات التضامن الوطني.

جـ - استقرار الوظيفة العمومية : ان تحقيق استقرار الوظيفة العمومية

---

1- أنظر م 20 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

يعتبر من الشروط الأساسية والجوهرية التي يتوقف عليها فاعلية النظام الاداري. كما أن هذا الشرط مرتبط ارتباطا وثيقا بنوعية وطبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالادارة.(1)

واذا كان المشرع الجزائري قد نص وبصريح العبارة على أن العلاقة التي تربط الموظف بالادارة هي علاقة تنظيمية وليست علاقة تعاقدية.(2) هذا الاتجاه منه له ما يبرره من الناحية النظرية ومن الناحية العملية والواقعية. فوظيفة الدولة لم تعد كما كانت في السابق مقتصرة على حفظ النظام العام، والدفاع عن اقليم الدولة، ونشر العدالة بين المواطنين. بل أصبحت وظيفتها الى جانب المرافق السابقة تتمثل في الاضطلاع بمسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. هذا التدخل الهائل والسريع من طرف الدولة يحتاج الى مزيد من الموظفين، كما يحتاج هؤلاء الموظفين وفي نفس الوقت الى مجموعة من الضمانات والحقوق تؤمنهم من تعسف الادارة في استغلال سلطتها، وتوطد لهم سبل الاستقرار في الوظيفة العمومية، وتبعث فيهم الأمل والطموح في الارتقاء الى

---

1- أنظر الأستاذ خرفي أحمد، المرجع السابق.

2- أنظر م 6 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

أعلى مراتب السلم الاداري ، وتحفزهم على المضيّ في خدمة الادارة طول حياتهم .

وأخيرا خطى المشرع خطوة أخرى في سبيل تحقيق الانسجام والتفاعل والتكامل بين القطاعات العامة القائمة في البلاد سواء كانت ذات طبيعة ونشاط اداري أو صناعي أو تجاري أو زراعي . حيث أصدر قانونا أساسيا عاما للعامل يحكم كافة فئات العاملين . وحدد بموجبه الخطوط العامة والعريضة التي يجب أن تهيمن على علاقة العمل والانتاج . وأن تستلهم منه كافة المؤسسات نظمها الداخلية وبذلك يكون قد قضى على التفرقة التي كانت قائمة في ظل القانون الأساسي للوظيفة العمومية بين فئة الموظفين العموميين وباقي الفئات العاملة في القطاعات الأخرى [1] - صناعية ، تجارية ، زراعية -

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فقد قام المشرع بتصنيف مناصب العمل واشترط على كل مؤسسة مستخدمة عند وضعها لجدول ترتيب وتصنيف الوظائف بها أن تراعي وبدقة المقاييس المرتبطة بمنصب العمل وبحركة التنمية الوطنية الشاملة وهذا في

---

1 - ( يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ، ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني ) م 1 من القانون الأساسي العام للعامل

اطار المخطط الوطني الذى تضعه الدولة، وربط كل منصب عمل بأجر مقابل له طبقا للقاعدة التي مفادها التساوى في العمل يستلزم التساوى في الأجر. واضعا حدا للمفارقات التي كانت متبعة في سياسة الأجور مما كان له الاثر السيء والسلبي على نشاط بعض القطاعات. كما حمّل المشرع العاملين ببعض الواجبات وأعطاهم في نفس الوقت حقوقا وضمانات تؤمنهم وتكفل لهم البقاء والاستمرار في العمل (1).

واذا كان القانون الأساسي العام للعامل والى حد كتابة هذا البحث لم يطبق بعد على القطاعات العامة القائمة في البلاد، وأن ما جاء به فيما يتعلق بالسلطة المختصة بالتأديب لم يخالف القانون الأساسي للوظيفة العمومية. لهذا سوف نعتمد ونركز على القانون الأساسي للوظيفة العمومية لبيان وتحديد السلطة المختصة بالتأديب وهذا في الباب الثاني المخصص لهذا البحث.

---

1 ـ أنظر الباب الأول من القانون الأساسي العام للعامل

# الباب الثاني

## السلطة المختصة بتأديب الموظفين العموميين

### مقدمة :

عرفنا في الباب الأول مدى التقارب والاختلاف بين أنظمة الوظيفة العمومية السائدة في العالم وبكافة اتجاهاته من دول رأسمالية ، واشتراكية ، ونامية . وانتهينا الى القول بأن كل دولة تضع نظامها الوظيفي طبقا لما تمليه عليها ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية . مع الأخذ بعين الاعتبار تجارب الدول الأخرى في مجال الوظيفة العمومية .

على أن الاختلاف يمتد أيضا ليشمل نوع النظام التأديبي الذى يحكم طائفة الموظفين العموميين . أو بمعنى أدق تحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين العموميين فتشريعات الدول تختلف فيما بينها حول تحديد السلطة المختصة بالتأديب، وهذا الاختلاف قد يكون في الجزئيات والتفاصيل أو قد

يكون جوهريا فيزداد بذلك نطاق الاختلاف والتفاوت بين السياسات التشريعية المنظمة للتأديب.(1)

فالنظام التأديبي الذى وضع للموظف الأمريكي لا يصح اعتماده في دولة أخرى كفرنسا مثلا . والسبب في ذلك يكمن في أن الموظف الامريكي وبوجه عام يوجد في وضع موءقت. فلايتمتع اتجاه سلطة الادارة بحقوق أو ضمانات تكفل له البقاء والاستمرار في الوظيفة . في حين نجد العكس تماما في فرنسا ، فالموظف طبقا لتشريع الوظيفة العمومية يعتبر في وضعية دائمة ومستمرة مع الادارة ويتمتع بحقوق وضمانات كبيرة اتجاه سلطة الادارة .

ومهما يكن من اختلاف بين التشريعات في تحديد السلطة المختصة بالتأديب. فان الأنظمة التأديبية السائدة في العالم لا تخرج عن الأوضاع الثلاثة التالية وهي :

- النظام التأديبي الرئاسي .
- النظام التأديبي القضائي .
- النظام التأديبي شبه القضائي .

---

1- د . محمد جودت الملط ، المسوءلية التأديبية للموظف العام ، ص 340 .
- د . حسن عبد الفتاح ، السلطة المختصة بالتأديب في التشريع المقارن والتشريع المصرى ، بحث منشور بمجلة العلوم الادارية السنة السابعة العدد الأول ، ص 9 .

# الفصل الأول

## النظام التأديبي الرئاسي وتطبيقاته

النظام التأديبي الرئاسي هو النظام الذى يخول للسلطة الرئاسية الحق في أن تقوم بمفردها بتقدير الخطأ المنسوب الى الموظف واختيار العقوبة الملائمة والمناسبة دون أن تلتجئ في ذلك الى استشارة أية هيأة أخرى ( وكان هذا التقرير هو وحده المستخدم في الأصل ، ويقر هذا النظام أن الذين يقدرون الأخطاء التأديبية ويقررون لها العقوبات انما هم الرؤساء المختصون في السلم الادارى دون أية مساعدة أو أى تدخل سابق من هيأة جماعية استشارية ) [1].

ومن الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي نذكر بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية .

### المبحث الأول

### النظام التأديبي في بريطانيا

---

1- أنظر التقرير الصادر عن المعهد الدولي للعلوم الادارية المنشور بمجلة العلوم الادارية ،العدد الأول ،السنة الثانية ،ص367 وما بعدها .

من السمات البارزة التي تطبع نظام الخدمة المدنية في بريطانيا ،أنه لا يوجد نظام قانوني متكامل يحدد بدقة حقوق وواجبات الموظفين والضمانات المقررة لهم ،وانما توجد نصوص قانونية متفرقة تسمى بتقارير اللجان الملكية تعالج شؤون الوظيفة العامة كلما دعت الحاجة الى ذلك[1].

وعليه فلا يوجد قانونا عاما للتأديب[2] كما هو الحال في بعض الأنظمة الادارية المقارنة كفرنسا أوألمانيا ،غير أن هذا لا يؤدى بنا الى القول بأن التقارير الملكية السابقة قد أغفلت جانب التأديب ولم توليه العناية المطلوبة . فقد ظهر الى الوجود بعض النصوص القانونية اهتمت ببعض النواحي في التأديب كقانون تحريم الرشوة( prévontion of corruption ) الصادر سنة 1906 ، وقانون الأسرار الرسمية ( offecial decrets ) الصادر سنة 1911 والمعدل سنة 1920 . أضف الى ذلك اللوائح والتعليمات الصادرة عن وزارة الخزانة[3].

كما تجدر الاشارة في هذا الصدد الى أن التقارير الملكية

---

1ـ أنظر حسن الحلبي ،المرجع السابق ،ص 144 وما بعدها .
ـ أنظر حسن عبد الفتاح ،السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصرى . بحث منشور في مجلة العلوم الادارية ،السنة السابعة ،العدد الأول ،ص 38 .
2ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 38 .
3ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 39 .

السابقة لم تتعرض ولو جزئيا لتقنين أهم الجرائم التأديبية وبالتالي فأن العقوبات التأديبية هي أيضا غير محددة ولكنها لا تخرج عن الاطار المتعارف عليه في الأنظمة الادارية الأخرى (1) كالانذار ( waring )، والتوبيخ ( reprimand )، والنقل الى وظيفة أدنى ( transer to a lessattractive post )، وتأجيل العلاوة ( susponsion of annual increments )، والحرمان من العلاوة ( denial of annual increments )، والوقف عن العمل بأجر أو بغير أجر ( susponsion from duty with or without pay )، وخفض الدرجة ( demotion )، ووقف صرف المرتب ( stoppage of pay )، والفصل من الوظيفة ( dissmissal )

أ- تحديد السلطة المختصة بالتأديب : ركز المشرع السلطة التأديبية وبصفة مطلقة في يد السلطة الرئاسية. (2) ويعتبر الوزير كقاعدة عامة قمة السلم الادارى في وزارته والمسؤول الأول عن أعمالها حيث يملك سلطات واسعة على الموظفين التابعين لوزارته سواء من حيث ترقيتهم أو نقلهم الى وظائف أخرى أو قبول استقالتهم

---

1- حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 40

2- أنظر حمدى أمين عبد الهادى ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ص 704.

أو فصلهم من الوظيفة نيابة عن التاج [1]. لكن نظرا لكثرة المهام الملقاة على عاتقه فانه لا يستطيع القيام بمفرده بكل النشاطات الادارية داخل الوزارة ،لذى فقد يعهد بجزء من اختصاصاته وسلطاته الى الرؤساء الاداريين وعلى مختلف مستوياتهم في السلم الادارى لمباشرة بعض الاختصاصات نيابة عنه .

وعليه فيختص الرئيس الادارى المباشر للموظف بسلطة تأديبية محدودة كتوقيع عقوبة الانذار أو التوبيخ عن المخالفات البسيطة أما المخالفات الجسيمة والتي تقتضي عقوبات أشد من الانذار أو التوبيخ فيبلغ بها وكيل الوزارة الدائم ليتخذ بشأنها العقوبات الملائمة والمناسبة [2]،غير أن الكلمة الاولى والاخيرة في اقرار العقوبة التأديبية أو عدم اقرارها ترجع الى الوزير وحده ،فهو الرئيس الادارى الاعلى .

ب ـ أما بالنسبة الى الضمانات التي تكفل للمتهم العدالة والمساواة في تطبيق العقاب فهي قليلة نسبيا اذا ما قارناها بالضمانات الممنوحة للموظف العام في ظل الانظمة التأديبية شبه القضائية

---

1ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 42 .

2ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 42 .

أو القضائية[1] . كما سنرى بعد قليل . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان المساءلة التأديبية تقتصر على اجراءات بسيطة تكون أما سابقة عن قرار الجزاء أو لاحقة عنه[2].

1- الاجراءات السابقة عن قرار الجزاء :

أ- يقوم عادة الرئيس الادارى المباشر للموظف أو أحد موظفي الادارة باعلان المتهم كتابة بالمخالفة التأديبية المنسوبة اليه وبيان وقائعها وتاريخ ارتكابها ، وهذا قبل صدور قرار الجزاء . ويعتبر هذا الاجراء جوهريا وواجب الاتباع في جميع أنواع المخالفات التأديبية ما عدى بعض الحالات المستثناة كأن تقتضي المصلحة العامة وفي كنف السرية التامة الحفاظ على بعض البيانات والمعلومات المتعلقة بوقائع المخالفة أو أن الموظف محل تتبعات جزائية مما يقتضي اتخاذ اجراءات جنائية ضده[3].

ب - يقوم الموظف موضوع المساءلة التأديبية بالرد كتابة عن التهمة المنسوبة اليه قبل صدور قرار الجزاء . هذا بالنسبة للمخالفات البسيطة . أما المخالفات الجسيمة فيسمح له بأن يشرح شفاهة وقائع

---

1- حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص 703 .

2- حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص 703 .

3- حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 44 .

المخالفة والظروف التي أرتكبت فيها أمام أحد كبار الروساء
الاداريين ،كما يجوز له أن يحضر معه أحد الشهود من بين
زملائه في العمل أو أحد الممثلين عن اتحاد العمال التابع له
للادلاء بشهادته استظهارا واستجلاء للحقيقة .

2 ـ الاجراءات اللاحقة عن قرار الجزاء :

اذا صدر قرار الجزاء من أحد الروساء الاداريين المباشرين
للموظف ،ففي هذه الحالة لم يبق أمامه سوى اتباع سبيلا من
السبل التالية :

أ ـ أن يقدم تظلما الى السلطة التأديبية الرئاسية التي تعلو
السلطة التأديبية الرئاسية مصدرة القرار يشكو فيها من قرار
الجزاء ، وهكذا حتى يصل التظلم الى الرئيس الادارى الاعلى وهو
الوزير الذى يملك وفي جميع الاحوال السلطة التأديبية المطلقة
على مرؤوسيه ،فله أن يقر الجزاء أو يلغيه .

ب ـ للموظف أن يلتجىء الى المجلس المشترك في الوزارة التي ينتمي
اليها والمعروف باسم مجلس هوايتلي ( departement whitly bouncil )
ويتكون هذا المجلس من ممثلين عن جمعيات الموظفين وممثلين عن

الادارة ويطرح قرار الجزاء للمناقشة .على أن التوصية التي يخرج بها المجلس لا تعتبر ملزمة بالنسبة للادارة .بل مجرد رأى استشارى . فضلا عن ذلك فان هذه التوصية تعتبر لاحقة عن صدور قرار الجزاء وبالتالي ليست لها أى قيمة من الناحية العملية.(1)

كما تجدر الاشارة الى أن هناك نوعين من المجالس المشتركة

ـ مجلس هوايتلي الموجود في كل وزارة departement whitly bouncil ويهتم أساسا بشؤون ومصالح الموظفين التابعين للوزارة .

ـ مجلس هوايتلي الوطني national whitly bouncil ويهتم بوجه عام بمصالح الموظفين في كل الوزارات .

ومما يمكن تأكيده في هذا المجال أن المجالس السابقة الذكر تعتبر جهات استشارية محضة وبالمفهوم الفني لهذه الكلمة ولا تملك أية سلطة في ارغام الادارة على تبني اقتراحاتها وتوصياتها ،بحيث اذا لم يتوصل كل من المجلسين المذكورين الى حل يقبل به جميع الأطراف يرفع الأمر مباشرة الى محكمة تحكيم الخدمة المدنية civil service arbitration tribunal التي تتولى النظر بنفسها في القضية المرفوعة أمامها وتصدر حكما ملزما لكافة الأطراف.(2)

---

1ـ حسن الحلبي المرجع السابق ،ص 147 .
ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 45 .
2ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 46 .

جـ ـ اذا باءت المحاولات السابقة بالفشل في رفع قرار الجزاء عن الموظف، لم تبق بعد ذلك أمامه الا المحاولة الثالثة والاخيرة وهي الاستعانة بأحد أعضاء البرلمان لتحريك المسؤولية السياسية للوزير المختص (1).

في ضوء ما سبق نخلص الى أن الضمانات السابقة واللاحقة عن قرار الجزاء لا تصطبغ بالصبغة القضائية أو شبه القضائية أي لا تتدخل أي سلطة خارجة عن سلطة الادارة ذاتها كسلطة القضاء أو اللجان الاستشارية، والدليل على ذلك كما لاحظنا من قبل أن الموظف العام ليس له الحق في أن يلتجئ الى المحاكم القضائية ويطعن في قرار الجزاء الصادر عن السلطة التأديبية الرئاسية وذلك اما بطلب الغائه أو تعديله أو التعويض عنه.

غير أنه في حالة ما اذا لم يتوصل كل من مجلس هوايتلي الخاص بكل وزارة ومجلس هوايتلي الوطني بشأن قرار الجزاء الصادر ضد الموظف، يرفع النزاع برمته الى محكمة الخدمة المدنية التي تتولى النظر في القضية المرفوعة أمامها وتصدر حكما ملزما لكافة الاطراف.

---

1 ـ حسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 46.

بالرغم من قلة الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام في بريطانيا الا أن الرؤساء الاداريين وعلى اختلاف درجاتهم في السلم الادارى لم يسيئوا استعمال السلطة التأديبية وجعلها سيف عذاب مسلط على الموظف العام . وهذا يدل على مدى تغلغل وتأصيل القواعد العرفية وتطبيقها في الادارة البريطانية من طرف الرؤساء الاداريين عند توقيع الجزاء ( ويقال أن الرؤساء الإداريين في بريطانيا لم يسيئوا استعمالها ، ولا يوجد في الادارة البريطانية أى ميل نحو تغيير هذا الوضع أو منح الموظفين ضمانات تؤمنهم على مستقبلهم ، بل من المسلم به أن هذه هي أفضل طريقة لضمان حسن سير العمل وتفاني الموظفين في القيام بواجباتهم الوظيفية يؤيد ذلك قلة حالات الفصل التي لم يقم أى دليل على أن الفصل فيها كان لأسباب شخصية أو انتقامية ) (1) .

اذن فالنظام التأديبي في بريطانيا وحسبما سبق ايضاحه يتميز بخاصيتين أساسيتين تبعد بينه وبين الأنظمة التأديبية القضائية وشبه القضائية .

الخاصية الأولى ـ كونه نظام تأديبي رئاسي . اذ أن قرار الجزاء في

---

1ـ الأستاذ جلادن GLADDEN ، نقلا عن حمدي أمين عبد الهادى المرجع السابق ، ص 704 .

جميع الاحوال يصدر عن السلطة الرئاسية ابتداء بعقوبة الانذار وانتهاء بعقوبة الفصل من الوظيفة دون أن تتدخل في ذلك أية سلطة قضائية أو شبه قضائية .

الخاصية الثانية ـ لا يجوز اطلاقا للموظف وفي جميع الاحوال أن يطعن في قرار الجزاء الصادر عن السلطة الرئاسية أمام أى محكمة قضائية ومهما كان نوعها وذلك اما بالغاء قرار الجزاء أو التعويض عنه .

## المبحث الثاني

## النظام التأديبي في أمريكا

قبل أن نتطرق الى السلطة المختصة بالتأديب في الولايات المتحدة الامريكية ، نشير بادئ ذى بدء الى أنه لا يوجد وبصفة عامة نظام عام للموظفين العموميين يعتني بشؤون الموظفين والوظيفة العامة معا ، بل توجد قوانين متفرقة تعالج جوانب متعددة من الوظيفة العمومية ، كقانون الخدمة المدنية ( federal civil servise act ) الصادر سنة 1883 ، وقانون أفضلية المسرحين من

---

الحرب ( veteran preferance act ) الصادر سنة 1944 ، وقانون التقاعد ( retirment act ) الصادر سنة 1920 ، وقانون تصنيف وترتيب الوظائف ( classification act ) الصادر سنة 1949 ، وكذلك التعليمات الصادرة عن لجنة الخدمة المدنية ( civil servise commission ) والوكالات التابعة لها في الولايات المتحدة . وعليه فلا يوجد نظام متكامل للتأديب يحدد ويحصر الجزاءات التأديبية الممكن توقيعها على الموظف المخطئ ، وبالرجوع الى نصوص القوانين السابقة فان العقوبات التأديبية لا تخرج عن الاطار المتعارف عليه في التشريعات الاخرى[1] ، كالانذار ( waring ) والتوبيخ ( reprimand ) والنقل الى وظيفة أخرى (reassignment of duties ) وتقدير الكفاية الوظيفية تقديرا منخفضا ( low performance ratings ) والحرمان من بعض الحقوق الرئاسية ( loss of seniority rights ) والوقف بغير مرتب ( suspension without pay ) وخفض الدرجة ( demotion ) والفصل من الخدمة ( dismissal ) والفصل مع عدم الاهلية لتولي الوظائف العامة بصفة دائمة أو مؤقتة ( dismissal with continuing disability )

---

1ـ أنظر حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص48 .

ويمكن أن نضيف الى ذلك عقوبة خفض المرتب ( réduction in pay ) والغرامة.[1]

هذه باختصار بعض الملامح الأساسية التي ينفرد بها نظام الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية والقرينة التشابه من نظام الخدمة المدنية في بريطانيا كما سبق بيانه، بقي أن نتعرف على السلطة المختصة بتأديب الموظفين العموميين والضمانات المقررة لهم.

أ- تحديد السلطة المختصة بالتأديب:

تنص المادة الثانية من القسم الثاني من الدستور الاتحادى على أن ( لرئيس الجمهورية بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ تعيين السفراء والوزراء المفوضين والقناصل وقضاة المحكمة العليا وغيرهم في الوظائف التي يصدر بتحديدها قانون، وللمجلس أن يفوض سلطة التعيين لرئيس الولايات المتحدة وحده أو محاكم القانون أو الوزراء )

طبقا لنص المادة - وكقاعدة عامة - فان سلطة التعيين تخول صاحبها سلطة التأديب ما عدى الوظائف المستثناة التي يصدر بتحديدها قانون والتي تتطلب موافقة مجلس الشيوخ.

---

1- حسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 49.

وعليه فرئيس الولايات المتحدة أو الوزير يملك السلطة التأديبية في مواجهة الموظفين الذين يرتكبون أخطاء وظيفية تستوجب مساءلتهم تأديبيا .

فالوزير يعتبر بمثابة الرئيس الاداري الأعلى في وزارته والمسؤول المباشر عن تنفيذ الأعمال المناطة بها . واذا كان يملك سلطة التعيين في الوظائف العامة داخل الوزارة والفروع التابعة لها وذلك بموجب نص المادة الثانية من الدستور الاتحادي ، فانه يملك أيضا السلطة المطلقة في تأديب الموظفين المرؤوسين التابعين للوزارة التي يشرف عليها [1]. ولكن نظرا وعملا لكثرة المهام المسندة اليه فليس ثمة مانع من أن يعهد بالسلطة التأديبية الى معاونيه ومساعديه الأدنى منه درجة أو الى رئيس شؤون أفراد العاملين اذا وجدت . وهذا يكون اما تطبيقا لنص قانوني أو نتيجة لتوزيع وتقسيم العمل داخل الوزارة .

على أن اعطاء الرؤساء التسلسليين قدرا من الصلاحيات لممارسة السلطة التأديبية على مرؤوسيهم لا يعني انفرادهم بتوقيع الجزاء

---

1- حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 50 .

دون تعقيب على قراراتهم من الوزير المختص. اذ يملك الوزير وفي كل الحالات سلطة تقديرية واسعة في أن يجيز القرارات التأديبية الصادرة عن مرؤوسيه أو يعدل منها وذلك اما بتخفيف العقوبة أو تشديدها أو الغائها. كما أن الوزير من جهة أخرى مسؤول أمام رئيس الولايات المتحدة.

ب ـ الضمانات المقررة للموظف العام:

يتمتع الموظف العام بضمانات أساسية تمكنه من الدفاع عن نفسه أمام السلطة الادارية المختصة بالتأديب، وهذه الضمانات على نوعين ضمانات ادارية وضمانات قضائية.(1)

1ـ الضمانات الادارية وتتمثل فيما يلي:

ـ ابلاغ الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه ولا بدّ أن يتم ذلك كتابة قبل صدور القرار التأديبي. وهذا اجراء لا يمكن اغفاله.

ـ اعطاء الموظف محل المساءلة التأديبية المهلة الكافية للرد كتابة عن التهمة المنسوبة اليه، وهذا في حالة ما اذا لم يبين النص القانوني المدة الواجب مراعاتها والتقيد بها. فضلا عن ذلك فلا

---

1ـ حسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 50.

يسمح له بابداء رأيه وسماع أقواله شفاهة اذا لم ترى جهة التأديب لزوما لذلك .

ـ للموظف أن يرفع تظلما الى السلطة التأديبية الرئاسية التي تعلو السلطة التأديبية الرئاسية مصدرة القرار يشكو فيها من قرار الجزاء ، وهكذا حتى يصل التظلم الى الوزير المختص الذى يملك السلطة التأديبية النهائية على مرؤسيه .[1]

هذه هي الضمانات الادارية التي تكفل للموظفين العدالة في توقيع الجزاء على المخالفات التي ترتكب والتي اعتبرها المشرع كافية لتأمينهم وحمايتهم من تعسف وانحراف الادارة عند اساءتها استعمال السلطة التأديبية . غير أن المشرع قد أحاط عقوبة الفصل من الوظيفة بقيود وشروط لا يمكن تجاوزها أو تخطيها لما يترتب على هذه العقوبة من آثار بالغة الخطورة على علاقة الموظف بالدولة .

فقد عالج القانون الصادر في 24 أوت 1912 والمعروف بقانون ( lioyd_la folette act ) وبشيء من التفصيل حالات الفصل من الوظيفة ، ونص على الا يجوز فصل الموظفين الاتحاديين المنتمين

---

1ـ حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 51 .

الى الوظائف المرتبة[1] الا أذا كان الفصل من الوظيفة سوف يؤدى حتما الى تطوير وتحسين الكفاية في نشاط المرفق . وعليه فلا ينبغي أن تصدر السلطة الادارية قرارا يقضي بفصل الموظف من الوظيفة التي

1- section 2: " that no persons in the classified civil services of the uvited states shall be removed there from except for such cause as will promote the efficiency of said service and for reasons given in writing, and the person whose removal is sought shall have notice of the same and of any charges preferred against him, and be furnished with a copy therof, and also be allowed a reasonable time for--personally answering the same in writing, and affidavits in support thereof, but no examination of witness nor any trial or hearing shall be required except in the discretion of the officer making the removal"

ــ نقلا عن حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ، ص 52-53 .

يشغلها بعد اتخاذ اجراءات معينة ومسبقة .كابلاغ الموظف كتابة بوقائع المخالفة المنسوبة اليه وتاريخ ارتكابها وأدلة ثبوتها ثم اعطاءه المدة الكافية للرد كتابة .كما أن الموظف لا يملك الحق في طلب سماع أقواله شفاهة أو احضار شهود للادلاء برأيهم في المخالفة المنسوبة اليه اذا لم تر جهة التأديب لزوما لذلك .

وأخيرا للموظف الحق في أن يطعن في قرار الجزاء بالفصل الصادر فعلا عن السلطة الادارية أمام لجنة الخدمة المدنية وذلك في الحالات التالية .

الحالة الأولى ـ اذا أغفلت السلطة التأديبية اجراء من الاجراءات السابقة التي نص عليها المشرع .

الحالة الثانية ـ اذا كان قرار الجزاء بالفصل ينصب عن مخالفة شبيهة بالمخالفة التي ارتكبها الموظف وسبق لجهة التأديب ان عاقبت عليها بعقوبة أقل من الفصل .

الحالة الثالثة ـ اذا كان قرار الفصل ينطوى على اعتبارات سياسية ومعتقدات دينية .

---

وفقا لهذه الحالات الثلاثة السابقة ينعقد الاختصاص فيها للجنة الخدمة المدنية بالنظر في التظلمات المرفوعة أمامها ،أما ما عداها من الحالات فيخرج عن نطاق اختصاصها هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد كانت اقتراحات وتوصيات لجنة الخدمة المدنية والى عهد قريب وحديث نسبيا غير ملزمة لجهة الادارة ان شاءت أخذت بها وان شاءت رفضتها ،ولكن بعد تاريخ 1955/1/23 أصبحت اقتراحاتها وتوصياتها ملزمة لجهة الادارة .(1)

ومن عداد القوانين التي عالجت أيضا حالة الفصل من الوظيفة القانون المعروف بقانون هاتش( hatch act ) الصادر بتاريخ 1939/8/2 والمتعلق بخروج الموظفين عن واجب الحيدة السياسية حيث أوجب هذا القانون فصل الموظف من الخدمة وحرمانه من شغل أى وظيفة عامة في الدولة اما بصفة دائمة أو مؤقتة على أن قرار الفصل لا يكون صحيحا الا بعد تدخل لجنة الخدمة المدنية وقيامها باجراء تحقيق دقيق وشامل حول ما هو منسوب للموظف فاذا ما تبين لها من خلال التحقيق ومما لا يدع مجالا للشك صحة

---

1ـ أنظر جيرار كوناك ،المرجع السابق ،ص 194 وما بعدها .
ـ أنظر كذلك حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 53 .

ما هو منسوب اليه أبلغته كتابة بوقائع المخالفة وأدلتها واعطائه مدة 15 يوما لتمكينه من الرد كتابة، كما لا يجوز له ابداء رأيه وسماع أقواله شفاهة أمام لجنة الخدمة المدنية، فهذا أمر متروك لسلطتها التقديرية، وقد تستجيب لطلب الموظف وعندئذ تعين مندوبا عنها يقوم بالتحقيق مع الموظف ويقدم تقريرا خاصا للجنة، فاذا ما تبين من خلال التقرير صحة ما نسب اليه وجب على الادارة فصله من الخدمة، ولكن في حالة ما اذا أصدرت جهة الادارة قرار الفصل من الخدمة دون أن تتدخل في ذلك لجنة الخدمة المدنيه وتباشر اختصاصها، فللموظف الحق في أن يرفع تظلما الى اللجنة يطلب فيه اعادة النظر في قرار الفصل وهنا تقوم اللجنة بفحص التظلم وما اذا كان الموظف قد خالف واجب الحيدة السياسية أم لا، فاذا اتضح لها عدم صحة ما نسب اليه اقترحت على الادارة اعادته الى الوظيفة التي كان يشغلها، فان رفضت الادارة اقتراحها ترشحه الى وظيفة أخرى (1).

وأخيرا عالج المشرع حالة خروج الموظفين عن واجب الولاء والاخلاص

---

1— جيرار كوناك، المرجع السابق، ص 176 وما بعدها.

للـوطن وذلك بـالأمر الصـادر بتـاريخ 1947/3/21 والمعـروف بـاسـم ( truman loyalty order ) وكـان هـذا القـانـون يهـدف أسـاسـا الـى التخلـص من الموظفين الشيـوعيين وابعـادهـم من الجهـاز الادارى وقـد أنشـيء لهـذا الغـرض عـدة لجـان اداريـة تسمى ( loyalty boards ) وعلـى رأس هـذه اللجـان لجنـة عليـا واحـدة تتبـع لجنـة الخدمـة المدنيـة وبمجـيء ايـزنهـاور الـى الحكم كـرئيس للولايات المتحـدة الأمـريكيـة سنـة 1953 حـل اللجـان الاداريـة السـابقـة واستبـدل بهـا عـاملين مـن الادارة المختصـة يطلق عليهـا اسـم ( security officers ) كمـا غيـر اللجنـة الاداريـة العليـا بلجنـة أخـرى تسمى ( security hearing board ) وتتـألـف مـن ثـلاثـة أعضـاء يتـم اختيـارهم من طـرف الادارة العـامـة ومـن القـائمـة التـي يعـدهـا النـائـب العـام.(1)

والشـيء الـذى يجب مراعـاتـه وملاحظتـه أن اللجان الاداريـة السابقـة وعلـى اختـلاف درجـاتهـا ومستـوياتهـا لا تصـدر رأيـا ملـزمـا لجهـة الادارة بـل مجـرد رأى استشـارى .اذ أن الكلمـة الأولى والأخيـرة فـي انـزال الجـزاء علـى الموظـف تبـقى للسلطـة الاداريـة وحـدهـا وبـدون منـازع .(2)

---

1ـ حسـن عبـد الفتـاح ،المرجـع السـابـق ،ص 54 .

2ـ جيـرار كـونـاك ،المرجـع السـابـق ،ص 182 ومـا بعـدهـا .

2- الضمانات القضائية :

ارتأى المشرع أن الضمانات الادارية وحدها غير كافية لحماية الموظفين حماية كاملة من تعسف الادارة وانحرافها بالسلطة التأديبية فمنحهم ضمانات قضائية وان كانت محدودة الا أنها ناجعة في مواجهة السلطة الادارية خاصة قرارات الجزاء المتعلقة بفصل الموظفين المنتمين الى الوظائف المرتبة[1]. حيث أحاطها - المشرع - بجملة من القيود والشروط التي لا يمكن اغفالها من قبل الادارة والا أعتبرت جديرة بالالغاء ويجوز الطعن فيها أمام المحاكم القضائية. كعدم ابلاغ الموظف كتابة بالمخالفة المنسوبة اليه أوعدم افساح المجال أمامه للدفاع عن نفسه.

في مثل هذه الحالات يجوز للموظف بعد أن يكون قد تقدم بتظلم الى جهة الادارة أن يطعن في قرار الجزاء الصادر عن السلطة الادارية أمام المحكمة القضائية ويطلب اما الغاء قرار الجزاء أو التعويض عنه، وسلطة القاضي في هذا تنحصر في التحقق والتأكد من التزام جهة التأديب باتباع القواعد والاجراءات التي تنص

---

1- حسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 55 .

عليها القانون ،فان وجد الاجراءات سليمة حكم بشرعية الجزاء التأديبي الموقع على الموظف، وان وجد الاجراءات المتبعة غير سليمة وغير مشروعة يصدر أمرا الى الادارة باعادة الموظف الى الوظيفة التي كان يشغلها في السابق واعدام قرار الجزاء المعيب وكأنه لم يصدر أصلا . وأن أى تهاون في تنفيذ هذا الامر من طرف الادارة أو مخالفته يعتبر جريمة جنائية تسمى جريمة اهانة المحكمة (1) (contempt of cour) .

مما سبق نخلص الى أن النظام التأديبي في الولايات المتحدة الامريكية يتميز بالخصائص التالية :

- انه نظام تأديبي رئاسي في مجمله ،فالادارة وحدها هي التي تقوم بتوقيع الجزاء مهما بلغت درجة جسامته ،في حين يعطي هذا النظام بعض الضمانات الاجرائية للموظف،لكن هذه الضمانات لا تقيد من سلطة الادارة أو تحد من حريتها في توقيع الجزاء الملائم المناسب، وذلك وفقا لسلطتها التقديرية الواسعة في هذا المجال .
- ان الضمانات المتعلقة بجزاء الفصل من الخدمة وكما سبق بيانه تجعل من النظام التأديبي الامريكي يقترب نوعا ما من النظام

---

1- حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 56 .

التـأديبـي شبــه القضـائـي .

ــ للموظـف الحـق فـي أن يلتجـيء الـى القضـاء ويطعـن فـي قـرار الجـزاء وذلـك اما بالغـائـه أو التعويـض عنـه . ويلاحظ أنـه يبتعـد بعـض الشـــيء عن النظـام التـأديبـي فـي بـريطـانيا وان كـانـا كل منـهما نظـاميــــن تـأديبييــن رئـاسيييــن .

## الفصـــل الثـاني

## النظـام التـأديبي القضـائي وتطبيقـاتـه

طبقـا لـهـذا النظـام يعـهـد المشـرع بالسلطـة التأديبيـة الـى محاكـم تـأديبيـة تقـوم بمسـاءلـة الموظـف العـام وتصـدر بشـأنـه حكمـا . امـا بتوقيـع العقـوبـة عليـه أو ببـراءتـه . أمـا السلطـة الـرئاسيـة فتصبـح غيـر مختصـــة أصـلا بمسـاءلـة الموظـف العـام وينحصـر دورهـا فـي احـالتـه الـى المحكمـة التـأديبيـة المختصـة بـذلك . بـل قـد يـذهب المشـرع الى أبعـد مـن ذلـــك كـأن ينشـيء هيئـة تتـولـى بنفسهـا رفـع الـدعـوى التـأديبيـة أمام المحكمـــة التـهأديبيـة . وهنا يقتـرب الجـزاء التـأديبي مـن الحكـم الجنـائي ، فكـلاهمـــا يصـدر عـن جـهـة قضـائيـة . (ويتميـز نظـام التـأديـب القضـائي بـاقتـــراب

الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية ، ويتطلب هذا النظام فصلا مطلقا بين السلطة الرئاسية وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بتقدير الخطأ المهني المنسوب الى الموظف ، وبتوقيع الجزاء الذى تراه مناسبا مع الوقائع الثابتة . ويعتبر قرار هذه الهيئات ملزما للسلطات الرئاسية ) .(1)

ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام نذكر المانيا الاتحادية ومصر .

## المبحث الأول

## النظام التأديبي في المانيا الاتحادية

من العلامات البارزة والمميزة للنظام التأديبي الألماني عن غيره من الأنظمة التأديبية في دول غرب أوربا أن المشرع عهد بالسلطة التأديبية الى محاكم قضائية تتولى محاكمة الموظفين الذين أخلوا بواجباتهم الوظيفية .(2)

وقد بين القانون الاتحادى للموظفين الصادر بتاريخ 21/ 11/ 1952 الجهات المختصة بمساءلة الموظف تأديبيا ، وكذلك الاجراءات

---

1ـ أنظر التقرير الصادر عن المعهد الدولي للعلوم الادارية ، المنشور بمجلة العلوم الادارية ، العدد الأول ، السنة الثانية ، ص، 367وما بعدها .

2ـ أنظر حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص 693 .

الواجب مراعاتها واتباعها عند كل مسألة تأديبية .

وطبقا للقانون السالف الذكر فانه توجد أربعة جهات تشترك بصورة مباشرة أوغير مباشرة في انزال الجزاء على الموظف المخطىء وهذه الجهات هي :

- السلطات الرئاسية .
- النائب التأديبي الاتحادى .
- المحقق .
- المحاكم التأديبية .

1- السلطات الرئاسية : تمارس السلطات الرئاسية عادة ما يعرف بالتأديب الادارى (1) .أى يقوم موظفون اداريون بمساءلة الموظف تأديبيا عن الأخطاء الوظيفية التي ارتكبها دون أن تلتجىء في ذلك الى هيئه قضائية أو شبه قضائية . وهذا النوع من التأديب قد يصدر اما عن :

- رئيس المصلحة التي ينتمي اليها الموظف المخطىء .
- أو السلطة الرئاسية العليا .

أ- دور رئيس المصلحة في التأديب: يستدعي رئيس المصلحة الموظف محل

---

1- حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 19 .

المساءلة التأديبية ويجرى معه تحقيقا في المخالفات المنسوبة اليه ويشترط في التحقيق وفي جميع الحالات أن يكون كتابيا ،كما يجب على رئيس المصلحة أن يخطر النائب التأديبي الاتحادى بذلك (1) .

على ضوء ما يسفر عنه التحقيق قد يتخذ رئيس المصلحة أحد أمرين .

- اما أن يوقف السير في الاجراءات اذا ما تبين له عدم كفاءة الادلة التي تثبت ادانة الموظف ، وفي هذه الحالة يخطر كل من السلطة الرئاسية العليا والنائب التأديبي الاتحادى والموظف بالقرار الصادر في هذا الشأن .

- واما أن يثبت له من خلال التحقيق ان الوقائع المنسوبة الى الموظف تستوجب العقاب ، ففي هذه الحالة قد يوقع عقوبة الانذار أو اللوم أو الغرامة التي لا تجاوز مرتب شهر . أما اذا كان الخطأ جسيما ويحتاج الى عقوبة أشد من العقوبات السابقة التي لا يملك توقيعها فيرفع تقريرا مفصلا بذلك الى السلطة الرئاسية التي تحيل الموظف الى المحاكمة التأديبية (2) .

وللموظف المدان أن يتظلم من قرار الجزاء الى السلطة التي تعلو

---

1- حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 19

2- حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 20

مباشرة رئيس المصلحة وذلك خلال اسبوعين من تاريخ صدور القرار كما يجوز له أن يقدم تظلما الى السلطة الادارية العليا التي تعلو السلطة الادارية مصدرة القرار، وهكذا حتى يصل التظلم الى نهاية التسلسل الاداري. وللسلطة الادارية العليا أن تعدل من قرار الجزاء وذلك اما بالغاء العقوبة نهائيا أو تخفيفها أو تشديدها[1]. كما يجوز للموظف أن يرفع طعنا قضائيا عن طريق رئيس المصلحة الذي أصدر قرار الجزاء الى المحكمة التأديبية من الدرجة الأولى (الغرفة التأديبية) وللمحكمة التأديبية عند نظر الطعن أن تراقب وتتأكد من مدى صحة الوقائع المادية المنسوبة الى الموظف. غير أن رقابتها لا تمتد الى مدى ملاءمة الجزاء. فهذا أمر متروك لتقدير السلطات الادارية[2].

ب - دور السلطات الرئاسية العليا في التأديب: المراد بالسلطة الرئاسية العليا أعلى سلطة رئاسية في الوحدة الادارية التي ينتسب اليها الموظف المتهم[3]. وتقوم هذه السلطة بعد التحقيق الابتدائي الذي قام به رئيس المصلحة وما قرره من جزاء على الموظف المتهم من اتخاذ الاجراءات التالية :

- لها أن توقع عقوبة الانذار أو اللوم أو الغرامة التي لا يجاوز مقدارها

1- حسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 21
2- حسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 21
3- حسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 21

مرتب شهر دون أن تتدخل في ذلك المحكمة التأديبية . ويجوز للموظف المدان في هذه الحالة أن يطعن رأسا في القرار الصادر عن السلطة الرئاسية العليا أمام الغرفة التأديبية الاتحادية وهذا لانتفاء طريق التظلم الادارى باعتبار أن قرار الجزاء صادرا عن اعلى سلطة رئاسية .

- ارجاع ملف الموظف من جديد الى رئيس المصلحة ليوقع بنفسه الجزاء المناسب من بين الجزاءات التي يملك توقيعها كالانذار ،أو اللوم أو الغرامة التي لا يجاوز مقدارها مرتب شهر .

- للسلطة الرئاسية العليا أن تطلب من رئيس المصلحة احالة الموظف المتهم الى المحكمة التأديبية اذا ما قدرت أن المخالفة المنسوبة الى الموظف تستوجب عقوبة أشد مما تملك توقيعه .

2 - النائب التأديبي الاتحادى :أشير بادئ ذى بدء الى أن الدور الذى يقوم به النائب التأديبي الاتحادى في مجال التأديب يقترب الى حد ما من دور النيابة العامة في المجال الجنائي.(1) فهو الذى يسير الاجراءات التأديبية ويقع عليه عبء حماية مصلحة الادارة ومصلحة الجماعة ، ومصلحة الموظف المتهم دون تمييز أو مفارقة.(2)

---

1- أنظر المحاضرات التي ألقاها الدكتور الاخضر بن عزى (الخطأ التأديبي) على طلاب الماجستير ،الفصل الثالث،السنة الدراسية 1.980 - 1981

2- أنظر الدكتور الاخضر بن عزى ،المرجع السابق

ويبرز دور النائب التأديبي من خلال السير في الاجراءات التأديبية سواء كانت اجراءات ادارية أو اجراءات قضائية .[1]

ففي مجال الاجراءات الادارية يجب أن يحاط النائب التأديبي علما بما يجريه رؤساء المصالح الاداريين من تحقيقات تتناول الموظفين المتهمين وبقرارات الجزاء الصادرة عنهم .كما يجوز له أن يتدخل أثناء السير في التحقيق أو يقوم به بنفسه أو يطلب احالة الموظف المتهم الى المحاكمة التأديبية اذا رأى أن الجزاء الموقع لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة ، وله أيضا أن يطعن في الحكم الصادر ضد الموظف.[2]

وللنائب التأديبي الاتحادى جهاز معاون يساعده في أداء وظيفته ويشمل هذا الجهاز على طائفتين من الموظفين .

أ ـ الوكلاء : ويعتبرون موظفون اداريون مثلهم مثل بقية الموظفين العاملين في الأجهزة الادارية . ويتم اختيارهم من قبل النائب التأديبي الاتحادى لمساعدته وهذا بناء على عرض من الجهات الادارية التابعين لها والنائب التأديبي هو الذى يحدد اختصاصهم ويخضعون لأوامره في أداء المهام المناطة بهم .كما يملك اعفاءهم من عملهم .

---

1ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 23

2ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 23

ب ـ المعاونون : وهم عكس الوكلاء يعتبرون موظفون متفرغون يخضعون مباشرة للنائب التأديبي ويتبعون وزير الداخلية ويساهمون بصورة أكثر فعالية في الاجراءات التأديبية من الوكلاء ،كما أنهم يقومون بتمثيل النائب التأديبي الاتحادى أمام المحكمة التأديبية الاتحادية .

3ـ المحقق : لا يقوم المحقق بالتحقيق في كل مخالفة منسوبة الى الموظف الا اذا رأت السلطة الرئاسية أن المخالفة المرتكبة تستوجب عقوبة أشد مما تملك توقيعه وتقرر احالة الموظف الى المحاكمة التأديبية فعندئذ يظهر دور المحقق ويجرى تحقيقا حول ما هو منسوب الى الموظف وهذا قبل احالته الى المحكمة التأديبية .

وبالرغم من أن السلطة الرئاسية هي التي تختار بنفسها المحقق وبمناسبة كل مخالفة على حدة ،الا أنه يمارس مهمته مستقلا عنها ويخضع في التحقيق الذى يجريه لقواعد الاجراءات الجنائية ويتمتع بسلطات واسعة في هذا المجال ،فله استدعاء الشهود وسماع أقوالهم واستجواب الموظف المتهم ،والاطلاع على كافة الاوراق والبيانات التي لها علاقة وصلة بموضوع المخالفة.(1)

4 ـ المحاكم التأديبية :تتميز المحاكم التأديبية في المانيا الاتحادية

---

1ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ،ص 24 .

بالمميزات الآتية :

ـ نص الدستور الاتحادى في صلبه على هذا النوع من المحاكم وبين وظائفها ،فهي تمارس عملها منفصلة ومستقلة عن المحاكم القضائية الاخرى ،وتصدر أحكاما كسائر الاحكام القضائية الاخرى .

ـ تختص هذه المحاكم بالنظر في الدعاوى التأديبية المرفوعة أمامها وكذلك بالنظر في الطعون القضائية في القرارات التأديبية الصادرة عن جهة الادارة .

ـ تتكون المحاكم التأديبية من درجتين :

== الغرف التأديبية الاتحادية كدرجة أولى .

== المحكمة التأديبية الاتحادية كدرجة ثانية .

ـتتألف المحاكم التأديبية من عناصر قضائية وعناصر ادارية يمثلون الموظفين .

أ ـ الغرف التأديبية الاتحادية : تنشأ الغرف التأديبية الاتحادية باقتراح من وزير الداخلية ويحدد مقارها واختصاصها الاقليمي واذا حصل أى نزاع في الاختصاص بين غرفتين فأن المحكمة التأديبية الاتحادية هي التي تبت في النزاع وتعين الغرفة المختصة .

---

تشكيلها : تتشكل الغرف التأديبية الاتحادية من رئيس ونواب للرئيس وأعضاء . ويشترط في أعضاء الغرف التأديبية أن يكونوا من الموظفين البالغين من العمر 35 سنة على الاقل وحاصلين على شهادات قانونية تؤهلهم لشغل وظيفة قاضي كما هو الشأن بالنسبة لسلك القضاء العادى.(1) ويتم تعيين رئيس المحكمة ونوابه من قبل رئيس البرلمان الاتحادى وعلى مدى الحياة ،أما الاعضاء فيتم تجديدهم كل ثلاث سنوات من طرف وزير الداخلية .

اختصاصها : تختص الغرف التأديبية الاتحادية بالنظر في الطعون المقدمة لها من قبل الموظفين والمتعلقة بالقرارات الادارية التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية ،كما تختص أيضا بنظر الدعوى التأديبية التي يقيمها النائب التأديبي الاتحادى وتصدر فيها حكما اما ببراءة الموظف المتهم أو بادانته وتوقيع العقوبة المناسبة عليه من بين العقوبات التي نص عليها القانون . وجلسات المحكمة تكون سرية وتصدر حكما مسببا وموقعا عليه من جميع الاعضاء.(2) وللموظف الذى صدر في شأنه الحكم التأديبي أن يستأنف الحكم أمام المحكمة التأديبية الاتحادية .

---

1ـ أنظر . د . لخضر بن عزى ،المرجع السابق

2ـ حسن عبد الفتاح ،المرجع السابق ، ص 26 .

ب ـ المحكمة التأديبية الاتحادية : يوجد مقرها في العاصمة وملحقة بالمحكمة الادارية الاتحادية . وتتكون من ثلاث غرف .

اختصاصها : تختص المحكمة التأديبية الاتحادية بالنظر في الطعون المرفوعة اليها في أحكام الغرف التأديبية غير النهائية ، والطعن قد يقدم اما من السلطة الرئاسية أو من الموظف المدان أو من النائب التأديبي الاتحادى . ويشترط قبل تقديم الطعن الى المحكمة التأديبية الاتحادية أن يعرض ـ الطعن ـ على الغرفة التأديبية التي فصلت في القضية وأصدرت فيها حكما علّها تتراجع عما فصلت فيه وتعدل من الحكم الذى أصدرته . وفي حالة ما اذا لم تعدل من حكمها تشكل المحكمة من ثلاثة أعضاء ، رئيس وعضوين من داخل المحكمة . كما تختص المحكمة التأديبية الاتحادية بالنظر في الطعون المتعلقة بالأحكام التأديبية النهائية الصادرة من الغرف التأديبية وكذلك بالنظر في الطعون المرفوعة اليها من الموظفين أو من النائب الاتحادى والمتعلقة أيضا بالأحكام التأديبية النهائية الصادرة عن الغرف التأديبية .

والطعن قد يؤسس اما على عيب شكلي أصاب الحكم أو خطأ

في الوقائع أو في القانون.[1]

ويشترط أن يعرض الطعن أولا على رئيس الغرفة التأديبية التي أصدرت الحكم المطعون فيه ليصدر حكمه في قبول الطعن ، وهذا الحكم الذى يصدره رئيس الغرفة التأديبية قد يكون محل طعن أيضا أمام المحكمة التأديبية الاتحادية ، وعندئذ تشكل المحكمة من رئيس ومن عضوين اثنين من داخل المحكمة وعضوين من خارج المحكمة أي من خمسة أعضاء .

والشيء الذى تجب ملاحظته في هذا الصدد أن الغرفة التأديبية تتشكل دائما من عناصر قضائية وعناصر ادارية تمثل فئة الموظفين أى يغلب عليها الطابع الادارى ــ عضوان من ثلاثة[2] ــ في حين ان المحكمة التأديبية الاتحادية تتشكل في الغالب من عناصر قضائية محضة أو يغلب عليها الطابع القضائي ــ ثلاثة من خمسة ــ[3].

وسبب التفرقة في تشكيل كل من الغرف التأديبية والمحكمة التأديبية الاتحادية يعود الى طبيعة الوظيفة التي تضطلع بها هذه الاخيرة اذ تعتبر كمحكمة عليا تسهر على توحيد وتطبيق القانون كما أن الحكم الصادر منها في الموضوع يعتبر حكما قطعيا ونهائيا

---

1ــ الاخضر بن عزى ، المرجع السابق
ــ حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 27
2ــ حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق، ص 27
3ــ حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 27

لا يرفع الجزاء الوارد به.[1]

مما سبق نخلص الى أن النظام التأديبي في المانيا الاتحادية يتميز بالخصائص التالية :

ـ انه نظام يمزج بين النظامين الادارى والقضائي ، فالادارة لها أن توقع بعض الجزاءات كالانذار ، واللوم ، والغرامة التي لا يجاوز مقدارها مرتب شهر . أما الجزاءات الاخرى فتختص المحاكم التأديبية بتوقيعها .

ـ المحاكم التأديبية في المانيا الاتحادية على درجتين ، الغرف التأديبية . المحكمة التأديبية العليا .

ـ للموظف المدان أن يطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة عن السلطة الادارية أمام الغرفة التأديبية ، وهذا بعد أن يتظلم مسبقا الى الجهة التي أصدرت القرار .

وللادارة أن تطلب احالة الموظف الى المحاكمة التأديبية اذا ما قدرت أن المخالفة تستوجب عقوبة أشد مما تملك توقيعه ، وطلبها هذا يكون ملزما للنائب التأديبي الاتحادى .

ـ النائب التأديبي الاتحادى هو الذى يختص باحالة الموظف الى المحاكمة

---

1 ـ حسن عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 28

وايداع قرار الاتهام .

- اذا احيل الموظف الى المحاكمة التأديبية فلا بدّ من اجراء تحقيق يقوم به محقق تختاره جهة الادارة .

- يجوز للنائب التأديبي احالة الموظف الى المحاكمة التأديبية اذا رأى وجها لذلك .

- يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن الغرف التأديبية أمام المحكمة التأديبية العليا . وأحكام هذه الأخيرة قطعية .

## المبحث الثاني

## النظام التأديبي في مصر

تعاقبت عدة تشريعات على العاملين المدنيين بالدولة في مصر وسوف لا نتناول في اطار هذه الدراسة كل التشريعات الوظيفية . انما نقتصر على ذكر البعض منها ومن باب المقارنة ، وهذا لتحديد السلطة المختصة بالتأديب .

### المطلب الأول

### النظام التأديبي في ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 210 لسنة 1951

أجاز قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 210 لسنة 1951 للسلطة الرئاسية حق توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب عن مدة لا تجاوز 45 يوما في السنة الواحدة.[1] أما العقوبات التأديبية الأخرى فيعقد الاختصاص فيها لمجالس تأديب مرتبة على النحو التالي :

1- مجلس التأديب الاعلى : ويختص بمحاكمة الموظفين من درجات وكيل وزارة ، ووكيل وزارة مساعد وما فوقها .

2- مجلس التأديب العالي : ويختص بمحاكمة الموظفين ابتداء من الدرجة الثانية الى درجة مدير عام .

3- مجلس التأديب العادى : ويختص بمحاكمة الموظفين الى غاية الدرجة الثانية وما دونها .

لقد عدل المشرع المصرى النظام التأديبي السابق وأنشأ ولأول مرة محاكم تأديبية تختص بمحاكمة الموظفين المعينين على وظائف دائمة بدل المجالس التأديبية السابقة وهذا بمقتضى القانون رقم 117 لسنة 1958 المتضمن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

---

1- أنظر م 85 من القانون رقم 210 لسنة 1951 .

وقد جاء في المذكرة الايضاحية لهذا القانون الاسباب والمبررات التي دعت المشرع الى احداث هذا التغيير في النظام التأديبي اذ تقول المذكرة الايضاحية ( وقد تضمن الباب الثالث من المشروع نظام المحاكم التأديبية . ويقوم المشروع على أساس تلافي العيوب التي اشتمل عليها النظام السابق في شأن المحاكمات التأديبية . ولما كان من أهم عيوب نظام المحاكمات التأديبية :

1 ـ تعدد مجالس التأديب التي تتولى المحاكمة .

2 ـ بطء اجراءات المحاكمة .

3 ـ غلبة العنصر الادارى في تشكيل مجالس التأديب .

وما من شك في أن هذا التعدد ضار لهذه المحاكمات فضلا عما يثيره من التعقيدات ، لذلك نص المشرع على أن المحاكمات التأديبية تتولاها محكمتان تأديبيتان ، تختص احداهما بمحاكمة الموظفين لغاية الدرجة الثانية ، وتتولى الاخرى محاكمة الموظفين من الدرجة الاولى فما فوقها : وبذلك قضى على التعدد المعيب الذى احتواه النظام الحالي ، ( م 18 من المشروع ) .

وقد قضى المشروع على ما يعيب النظام الراهن من بطء في اجراءات

المحاكمة التأديبية وذلك بنصوص صريحة ، فمن ذلك :

1ـ ما نصت عليه المادة 21 منه التي تقضي بأن (تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال اليها على وجه السرعة) .

2ـ ما نصت عليه المادة 23 الفقرة الثالثة من أن سكرتارية المحكمة تتولى اخطار صاحب الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال اسبوع من تاريخ ايداع أوراق التحقيق .

ذلك أن طول الوقت الذى تستغرقه اجراءات المحاكمة التأديبية ضار بالجهاز الحكومي من ناحيتين :

1ـ أن ثبوت ادانة الموظف بعد وقت طويل يفقد الجزاء الذى يوقع عليه كل قيمة من حيث ردعه هو وجعل العقاب عبرة لغيره في وقت يكون قد محي فيه أثر الجريمة التي وقعت من الاذهان .

2ـ أن من الخير ألا يظل الموظف البرئ معلقا أمره مما يصرفه عن أداء عمله الى الاهتمام بأمر محاكمته .

وزيادة في ضمانات المحاكمة نصت المادة 22 على أن (يتولى الادعاء أمام المحكمة التأديبية أحد أعضاء النيابة الادارية) كما يدخل في هذا المجال أن المشروع عدل عما كان يقضي به القانون من جواز

---

استئناف القرارات التأديبية لما يترتب على اباحة الاستئناف من اطالة اجراءات المحاكمة .

وبكل هذه التعديلات يستقر وضع الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية في وقت قريب.

وقد حرص المشرع على تغليب العنصر القضائي في تشكيل المحاكم التأديبية وذلك بقصد تحقيق هدفين :

1- توفير ضمانة واسعة لهذه المحاكمات، لما يتمتع به القضاء من حصانات يظهر أثرها ولا ريب في هذه المحاكمات، ولأن هذه المحاكمات أدخل في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الادارية

2- صرف كبار موظفي الدولة الى أعمالهم الاساسية وهي تصريف الشؤون العامة، وذلك باعفائهم من تولي هذه المحاكمات التي تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذى ينصب أساسا على ادارة المرافق العامة الموكولة اليهم .أما هذه المحاكمات فمسألة عارضة تعطل وقتهم.

ولم يغب على المشرع ما لهؤلاء الرؤساء من خبرة على الموظفين الذين يعملون تحت رئاستهم وظروف كل منهم من حيث العمل، مما يكون له أثره على محاكمتهم فنصت المادة 21 على أنه (تفصل المحاكم

التأديبية في القضايا التي تحال اليها على وجه السرعة وبعد سماع أقوال الرئيس الذى يتبعه الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية أو من يندبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك ) .

غير أن هذا التعديل الذى جاء به المشرع كان بين موءيد ومعارض من لدن فقهاء القانون الادارى المصريين .اذ يرى فريق منهم بأن المشرع باحداثه محاكم تأديبية عوض المجالس التأديبية السابقة انما فعل هذا بقصد حماية الموظفين وتوفير ضمانة أكبر لهم ( ونحن نوءيد نظام المحاكم التأديبية ونرى فيه تأمينا وضمانا للعاملين ،فيه طويت صفحة بما كان فيها من عيوب المحت اليها المذكرة الايضاحية لقانون انشاء هذه المحاكم ، وبدأت صفحة جديدة في صالح العاملين والادارة على حد سواء .وغني عن البيان أن للجهة الادارية في ظل نظامنا التأديبي ،الحق في توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب، وفي ذلك ما يكفي لمواجهة المخالفات البسيطة أو غير الجسيمة التي يرتكبها العاملون .

كما أن المشرع لم يفته ما للروءساء الاداريين من خبرة على الموظفين الذين يعملون تحت رئاستهم ، وظروف كل منهم من حيث العمل مما

يكون له أثر على محاكمتهم مفضلاً على أن تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التي تحال اليها بعد سماع أقوال الرئيس الذى يتبعه الموظف المحال الى المحاكمة أو من يندبه اذا رأت وجها لذلك ) .(1)

أما الفريق الآخر المعارض فيرى العكس تماما .اذ انتقد هذا التعديل الذى جاء به المشرع ويرى فيه مساس بحنرية السلطة الرئاسية في توقيع الجزاءات المناسبة على الموظفين المخطئين ويدعمون رأيهم هذا بأن جهة الادارة أقدر على غيرها من تفهم الاوضاع والظروف التي ترتكب فيها المخالفات التأديبية ( والسببان الرئيسيان اللذان قدمهما المشرع لتغليب الطابع القضائي على التأديب هما :

1- بطء اجراءات التأديب.

2- ان التأديب أدخل في عمل القضاء منه في عمل الادارة.

وكنا - وما زلنا - نرى أن ذلك غير صحيح على اطلاقه فالبطء ليس مرجعه الى الطابع الادارى في التأديب، بل الى اجراءات التحقيق التي تسبق التأديب، والى الارتباط القائم في كثير من الاحيان بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية . وجري الادارة على سياسة

---

1- د . محمد جودت الملط المسؤولية التأديبية للموظف العام رسالة دكتوراه، ص 354 .

الانتظار حتى معرفة نتيجة المحاكمة الجنائية ،ثم أخيرا الى وسائل التظلم المختلفة والتي تنتهي بالطعن القضائي الي أن يظل قائما سنين طويلة . ودليلنا على ذلك أن اجراءات التأديب في ظل القانون الجديد ـ وبعد تجربة زادت عن 12 سنة ـ ليست أقصر ولا أسرع منها في ظل القانون القديم ،بل قد تكون أطول . وهذا أمر منطقي وطبيعي ،لأن القضاء وبطبيعته ميال الى التأني وتقليب الأمر على وجوهه المختلفة ، وفحص كافة الاحتمالات والدفاع يجد أمامه أكثر من دفع ووسيلة للتعطيل اذا كان ذلك في مصلحة الموظف المتهم . . . . . . ) .

ثم يضيف ( أما أن التأديب أدخل في وظائف القاضاء منه في عمل الادارة ،فذلك خطأ كبير في نظرنا ويخلط بين رسالة التأديب وبين عمل القاضي : ان مهمة القاضي هي السهر على سلامة تطبيق القانون . والتأديب بعيدا تماما عن هذه الغاية ،ولقد سبق أن أوضحنا هذا الأمر بما فيه الكفاية عند المقارنة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية . ان التأديب من أخص أعمال الرئيس الاداري ،بل هو فرع من السلطة الرئاسية ، والرئيس الاداري الذي لا يحيط بأخطاء

مروءوسيه ولا يتعقبها ولا يعمل على منعها مستقبلا يقصر في أداء واجبات منصبه.

ولهذا فاننا لا نسلم بما جاء في المذكرة الايضاحية من أن ممارسة الرئيس الاداري للتأديب في نطاق مجالس التأديب يعتبر اضاعة لوقته. لأن هذه الحجة لو صدقت لأدتنا الى ابعاد الرؤساء على جميع أوجه النشاط التأديبي. في حين أن جميع النظم توكل الى الرئيس الاداري توقيع بعض العقوبات التأديبية غير الجسيمة وتجعل توقيع العقوبات الجسيمة من اختصاص محكمة أو مجلس تأديب ثم أن الرئيس الاداري يملك أن يحيل الى المحكمة التأديبية على الجرائم التي يرى أنها تستحق ذلك وهو لن يفعل ذلك الا بعد دراسة.

لكل هذا نرى أنه يمكن تحقيق السرعة، والفاعلية، والضمان في نطاق التنظيم الاداري للتأديب. ولذا نرى أن دفع عجلة العمل بنشاط وسيادة الهيئة والطاعة في نطاق الادارة لا يتحقق الا بعد تدعيم لسلطة الرؤساء، سواء على صعيد العقاب أو الثواب)[1].

---

1- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، ص 492 وما بعدها.

## ثانيا : تحديد السلطة المختصة بالتأديب في ظل القانون الاخير رقم 47 لسنة 1978

بعد انشاء المحاكم التأديبية بالقانون رقم 117 لسنة 1958 وبعد التعديل الاخير الذى وقع على مجلس الدولة سنة 1972 تغيرت ملامح النظام التأديبي في مصر تغييرا جذريا .اذ اصبح نظاما تأديبيا قضائيا .وقد صاحب هذا التغيير تغييرا في اختصاصات السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين بالدولة اذ توجد جهتان تأديبيتان هما :جهة الادارة أو السلطة الرئاسية وجهة المحاكم التأديبية .

1- الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية : ميز المشرع المصرى بين نوعين من الرؤساء الاداريين ، شاغلوا الوظائف العليا وهم :المدير العام ، ووكيل الوزارة ، والوكيل الاول ، أما السلطة المختصة فتعني الوزير المختص والمحافظ المختص[1].

ونوجز فيما يلي اختصاص كل من الفريقين :

أولا :شاغلوا الوظائف العليا :وفقا للقانون الحالي للعاملين المدنيين

---

1- وفقا للقانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 سوى المشرع المصرى بين سلطة الوزير وسلطة المحافظ في توقيع العقوبات التأديبية على العاملين المدنيين بالدولة ،حيث يجوز للمحافظ في نطاق المحافظة توقيع العقوبات التأديبية التي يملك توقيعها الوزير .

بالدولة رقم 47 لسنة 1978 فان اختصاصهم في توقيع العقوبات التأديبية لم يطرأ عليه أى تغيير وبقي كما كان عليه في ظل القانون الملغى رقم 46 لسنة 1964، حيث يجوز لهم توقيع عقوبة الانذار والخصم من المرتب الشهرى على الموظفين المرؤوسين التابعين لهم مباشرة شريطة الا يتجاوز الخصم من المرتب الشهرى 30 يوما في السنة والا يزيد عن 15 يوما كل مرة (يكون الاختصاص في توقيع الجزاءات كما يلي :

1- لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصه توقيع جزاء الانذار أو الخصم من المرتب بما لا يتجاوز 30 يوما في السنة، بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن 15 يوما )[1]،

غير أن سلطة هؤلاء الرؤساء ترد عليها بعض القيود أهمها :

- أن العقوبات المسموح لهم بتوقيعها لا تسرى الا على الموظفين المرؤسين التابعين لهم مباشرة .

- أن تكون عقوبة الخصم من المرتب لا تجاوز ما نص عليه المشرع، فاذا استنفذ الرئيس الادارى نصابه لم يبق أمامه عندئذ الا توقيع عقوبة الانذار أو احالة الموظف الى السلطة التأديبية المختصة.[2]

---

1- م 82 الفقرة الأولى من القانون رقم 47 لسنة 1978 .

2- د . سليمان محمد الطماوى، المرجع السابق، ص 469 .

- يجب أن يكون القرار التأديبي الصادر عن هؤلاء الرؤساء مسببا .

ثانيا :سلطة الوزير المختص أو المحافظ المختص في توقيع العقوبات التأديبية :

وفقا للقانون رقم 46 لسنة 1964 فان للوزير المختص أو المحافظ المختص سلطة توقيع عقوبتي الانذار أو الخصم من المرتب بما لايتجاوز 60 يوما في السنة ،كما يملك أيضا سلطة التعقيب على القرارات الادارية التأديبية الصادرة عن مرؤسيه ، وذلك اما بالغائها أو تعديلها أو احالة الموظف المتهم الى المحكمة التأديبية المختصة في خلال 30 يوما ابتداء من تاريخ ابلاغه بالقرار التأديبي .أما العقوبات الاخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من المحكمة التأديبية .

وفي ظل القانون الحالي للعاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 دعّم المشرع السلطة المختصة بالتأديب وزاد في اختصاصاتها في هذا الشأن ،فلم يعد حق الوزير المختص أو المحافظ المختص مقتصرا على توقيع العقوبات التأديبية الواردة بنص المادة 63 من القانون رقم 46 لسنة 1964 ،بل امتدت اختصاصاتهم الى توقيع بعض العقوبات التأديبية الاخرى الواردة بنص المادة 80 من القانون رقم 47 لسنة 1978 ،وهذه العقوبات هي :

---

1- الانـذار

2- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز 3 اشهر .

3- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين .

4- الحرمان من نصف العلاوة الدورية .

5- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز 6 أشهر مع صرف نصف الاجر .

6- تأجيل الترقية لمدة لا تزيد عن سنتين .

فضلا عن ذلك فان المشرع أجاز للسلطة المختصة - نعني الوزير المختص أو المحافظ المختص - سلطة توقيع العقوبات التالية والواردة بنص المادة 80 وهي :

- عقوبة خفض الاجر في حدود علاوة .

- عقوبة الخفض الى الدرجة الادنى مباشرة .

- عقوبة خفض الوظيفة الى الدرجة الادنى مباشرة مع خفض الاجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

لكن المشرع أورد قيدا على السلطة المختصة اذ لا يجوز لها توقيع العقوبات الثلاثة السابقة الا اذا كانت هناك لائحة عامة للجزاءات تحدد فيها المخالفات الجسيمة والخطيرة .(1)

---

1- أنظر د .سليمان محمد الطماوى المرجع السابق ، ص 472

2ـ اختصاص المحاكم التأديبية وتكوينها :

أولا : تكوين المحاكم التأديبية : كانت المحاكم التأديبية في ظل القانون رقم 117 لسنة 1958 تتشكل من عناصر قضائية وغير قضائية فرئيس المحكمة التأديبية وأحد العضوين كانا يجيئان من أعضاء مجلس الدولة ،أما العضو الثالث فيجيء من جهة الادارة وبحسب نوع المخالفة المرتكبة ،فاذا كانت المخالفة ادارية جاء العضو الثالث من الجهاز المركزي للتنظيم والادارة . أما اذا كانت المخالفة مالية جاء العضو الثالث من الجهاز المركزي للمحاسبات .

وقد عدل المشرع عن هذا الاتجاه في ظل القانون رقم 47 لسنة 1972ـ المتضمن تعديل مجلس الدولةـ حيث أصبحت المحاكم التأديبية ولأول مرة في تاريخ القضاء الاداري المصري جزءا لا يتجزء منه وفرعا من فروعه .(1) وتتشكل من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم .

كما نصت المادة 7 من قانون مجلس الدولة الجديد على نوعين من

---

1ـ( يؤلف القسم القضائي من :
أـ المحكمة الادارية العليا .
بـ محكمة القضاء الاداري .
جـ المحاكم الادارية .
دـ المحاكم التأديبية .
هـ هيئة مفوضي الدولة . ) م 3

المحاكم التأديبية تختص بمحاكمة الموظفين تبعا لمستوياتهم ودرجاتهم في السلم الادارى .

النوع الأول من المحاكم التأديبية : وتختص بمحاكمة الموظفين الذين يشغلون وظائف عليا في الادارة ومن يعادلهم ، ومقارها ، القاهرة ، والاسكندرية وتتشكل كل محكمة من 3 مستشارين من مجلس الدولة (م8) .

النوع الثاني من المحاكم التأديبية : وتختص بمحاكمة الموظفين من المستويات الأول والثاني والثالث ، ومقارها ، القاهرة ، والاسكندرية ، وتتشكل كل محكمة من مستشار مساعد رئيس لها وعضوين من نواب مجلس الدولة (م8) .

ثانيا : اختصاص المحاكم التأديبية : ما يجب ملاحظته في البداية أن المشرع المصرى نهج في ظل القانون الجديد رقم 47 لسنة 1972 نهجا مغايرا للقانون رقم 117 لسنة 1958 ، حيث لم يقصر اختصاص المحاكم التأديبية على العاملين المدنيين بالدولة المعينين على وظائف دائمة فحسب ، بل مد اختصاصها الى طوائف أخرى من العاملين لا يعتبرون موظفون بالمفهوم المتعارف عليه فقها وقضاء ، انما يعتبرون أجراء يخضعون للقانون الخاص أو عقد العمل.(1) وهذا ما نصت عليه المادة 15 الفقرة الثانية والثالثة ، حيث تقول :

---

1 ـ أنظر د . سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص 498

(ثانيا ـ أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم 114 لسنة 1963 المشار اليه )

(ثالثا ـ العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تتجاوز مرتباتهم 15 جنيها شهريا ) .

وما يهمنا في اطار هذه الدراسة وبغض النظر عن قصد المشرع هو اختصاص المحاكم التأديبية في توقيع العقوبات التأديبية على العاملين المدنيين بالدولة .

فوفق القانون رقم 47 لسنة 1978 تملك المحاكم التأديبية توقيع جميع العقوبات التأديبية على العاملين المدنيين بالدولة المنصوص عليها في المادة 80 من نفس القانون .

فبالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فان السلطة المختصة ـ الوزير المختص أو المحافظ المختص ـ توقع عليهم عقوبتي التنبيه أو اللوم ، أما عقوبة الاحالة على المعاش أو عقوبة الفصل من الخدمة فتملك توقيعهما المحكمة التأديبية . أما العاملين من المستويات الأول والثاني والثالث فيملك الرؤساء الاداريون توقيع بعض العقوبات عليهم التي جعلها

---

المشرع من اختصاصهم ،أما ما عداها من العقوبات فتختص بها المحكمة التأديبية . فاذا ما قدر الرئيس الادارى أن المخالفة المنسوبة الى الموظف تستأهل عقوبة تتجاوز اختصاصه يحيل الموظف الى المحكمة غير أن المحكمة التأديبية لا تتقيد بما جاء في قرار الاحالة من أوصاف للمخالفة التأديبية ،فهي تملك توقيع أى من العقوبات التي نص عليها المشرع ولو كانت هذه العقوبات من ضمن العقوبات التي يختص بتوقيعها الرؤساء الاداريون ،كما تملك في نفس الوقت الحكم ببراءة الموظف المتهم .

ولعل المشرع المصرى قد تدارك هذا الوضع وتفطن اليه اثر التضارب القائم بين تقديرات السلطات الرئاسية في توقيع أو عدم توقيع بعض العقوبات التأديبية والأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية مما حدى به في قانون العاملين المدنيين الجديد رقم 47 لسنة 1978 تدعيم اختصاص السلطات الرئاسية في هذا المجال .(1)

## المطلب الثاني

## اجراءات المساءلة التأديبية

### أولا : التحقيق

1ـ أنظر د . سليمان محمد الطماوى ،المرجع السابق ،ص 529 وما بعدها .

يباشر التحقيق مع الموظف المتهم احدى جهتين :

أ- مباشرة التحقيق بمعرفة الجهة الادارية : أشير في البداية الى أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم 47 لسنة 1978 والصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1978 جاءت بالغة الاختصار لدرجة الاخلال[1] .حيث اقتصرت على الجزء الخاص بالتحقيق مع الموظفين وتأديبهم على ثلاثة مواد هي : 61، 62، 63[1] وعليه فلا بأس من أن نشير الى الأحكام الخاصة بالتحقيق مع الموظفين في ظل اللائحة التنفيذية الملغاة للقانون رقم 210 لسنة 1951 وعلى سبيل الاستئناس لبيان السلطة المختصة بالتحقيق .

لقد نصت المادة 45 من هذه اللائحة على أنه (على قسم المستخدمين في كل وزارة أو مصلحة أن يعد سجلا خاصا بأرقام مسلسلة لقيد الشكاوى والتبليغات المقدمة عن موظفيها وكذلك لقيد ما يقع من الموظف بالمخالفة لأحكام القوانين واللوائح والتعليمات بناء على الرئيس المباشر أو رئيس المصلحة ).

---

1- أنظر .د .سليمان محمد الطماوى ،المرجع السابق ،ص 471 وما بعدها .

2- (يخطر العامل كتابة بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه وذلك خلال سبعة أيام من صدور القرار الادارى بتوقيعه ) م 61 .

(تودع أوراق التحقيق والجزاء بملف خدمة العامل وتعد صحيفة خاصة بالجزاءات التي وقعت عليه وتواريخ وأرقام القرارات الصادرة بتوقيعها ) م 62 .

(على ادارة شؤون العاملين- دون طلب من العامل- اتخاذ اجراءات محو الجزاءات اذا ما توافرت شروط المحو طبقا لأحكام القانون )م 63 .

وتنص المادة 46 على أنه (اذا كانت الشكوى أو التبليغ أو المخالفة خاصة بموظف معين بموجب مرسوم ـ قرار جمهورى ـ أو من درجة مدير عام تعين على قسم المستخدمين اعداد مذكرة عن موضوعها خلال أسبوع لرفعها بمعرفة وكيل الوزارة الى الوزير المختص للنظر في احالة الموظف الى مجلس التأديب الاعلى بعد التحقيق معه، أو حفظ الموضوع لظروف الحال.

وفي حالة صدور قرار وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة المختص باجراء التحقيق تعين أن يتضمن القرار الجهة أو الشخص الذى يقوم بالتحقيق والمسائل المطلوب تحقيقها بصفة عامة).

يتبين من نص المادة 46 من اللائحة التنفيذية أنها ميزت بين فئتين من الموظفين.

الفئة الاولى وهم الموظفون المعينون بموجب قرار جمهورى ومن هم في درجة مدير عام ويختص بالتحقيق معهم الوزير.

أما الفئة الثانية فيختص بالتحقيق معهم وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بحسب الاحوال.

تحديد الجهة أو الشخص الذى يقوم بالتحقيق :

وفقا لأحكام المادة 46 من اللائحة التنفيذية أنه اذا صدر قرار باجراء التحقيق مع الموظف المتهم سواء من وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة فينبغي في هذه الحالة أن يتضمن القرار تعيين وتحديد الجهة أو الشخص الذى يتولى اجراء التحقيق . غير أن اغفال ذكر الجهة أو الشخص لا يترتب عليه بالضرورة البطلان . والعلة في ذلك أن هذا البيان لا يعتبر من الاجراءات الجوهرية التي تمس بمصلحة أو حق من حقوق الموظف.(1)

وقد جرت المادة على أن يقوم بالتحقيق في الوزارة أو المصالح المختلفة ادارات متخصصة أنشئت لهذا الغرض يطلق عليها ادارات الشؤون القانونية أو ادارات شؤون العاملين .(2)

امتناع الموظف عن ابداء أقواله :

الأصل العام أن جهة الادارة تتولى التحقيق بنفسها اذ تعتبر في هذه الحالة ذات اختصاص أصيل وأن الموظف الذى يحجم عن ابداء أقواله كأن يدعي أن التحقيق الذى تجريه الادارة لا يطمئن اليه ويطلب احالة التحقيق الى النيابة الادارية يكون قد فوّت وضيع على نفسه حق الدفاع.(3)

---

1ـ أنظر د . محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام ،ص 186

ـ أنظر كذلك حكم محكمة القضاء الادارى الصادر في 24/4/ 1957 العدد الثاني ص 373 .

2ـ أنظر د . سليمان محمد الطماوى المرجع السابق ،ص 540 .

3ـ أنظر حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في 6 يونيو 1964 .

ـ أنظر كذلك . د . محمد جودت الملط المرجع السابق ،ص 187 .

ب ـ مباشرة التحقيق بمعرفة النيابة الادارية :

تعتبر النيابة الادارية بمثابة جهاز معاون ومساعد لجهة الادارة في مجال التحقيق . وقد بين المشرع في القانون رقم 117 لسنة 1958 وفي المادة الثالثة منه الحالات التي يجوز فيها للنيابة الادارية أن تقوم بالتحقيق ، وهذا مع عدم الاخلال بحق الجهة الادارية في اجراء التحقيق ، وهذه الحالات هي :

1 ـ فحص الشكاوى التي تحال اليها من الرؤساء الاداريين المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الاهمال في أداء واجبات الوظيفة ، وهذا يعني بداهة وكما سبق بيانه أن جهة الادارة هي المعنية بالدرجة الاولى باجراء التحقيقات مع الموظفين التابعين لها لانّها ذات اختصاص وحق أصيل في هذا المجال منحه اياها المشرع ، ولكن لبعض الاعتبارات والظروف وبمحض ارادتها قد تحيل التحقيق الى النيابة الادارية اذا رأت أن السير فيه يزداد غموضا وتعقيدا ، كأن يشترك في المخالفات عدة أشخاص ينتسبون وينتمون الى عدة وزارات ، أو أن التحقيق يتصل بموظفين من مستويات عالية .(1)

2 ـ اجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والادارية .

---

1 ـ أنظر د . محمد سليمان الطماوى المرجع السابق ، ص 544 .

3- للنيابة الادارية اذا ما تأكد لها من فحص الشكاوى المقدمة لها من الأفراد أن تبادر بالتحقيق من تلقاء نفسها ولو لم يطلب منها ذلك. اذ تعتبر في هذه الحالة ذات اختصاص أصيل، وهذا على خلاف الحالتين السابقتين. اذ لا تقوم فيهما بالتحقيق الا بناء على طلب من الجهات الرسمية والمعنية.

مقومات التحقيق :

بغض النظر عن الجهة التي قامت بالتحقيق سواء كانت جهة الادارة أو النيابة الادارية فلا بدّ من اتباع اجراءات معينة أوجبها القانون والا أعتبر التحقيق باطلا. وقد نص القانون الأخير رقم 47 لسنة 1978 بأن يكون التحقيق مع الموظف المتهم كتابة وهذا كأصل عام، واستثناء يجوز أن يكون التحقيق والاستجواب شفاهة (ومع ذلك يجوز أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء) م79 الفقرة الثانية.

أما بالنسبة الى التحقيق الذى تقوم به النيابة الادارية فقد ورد باللائحة الداخلية لتنظيمها بأن يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو عدة محاضر مسلسلة ومرقمة تحمل تاريخ ومكان وساعة

افتتاحها واتمامها وتكون موقعة من قبل عضو النيابة الادارية والكاتب ان وجد (م8) .

ولعضو النيابة الادارية أثناء تنقله للقيام بالتحقيق أن يصحب معه كاتب من النيابة الادارية أو ندب أى كاتب آخر مع تحليفه اليمين لكتابة المحاضر ويوقع عليها الى جانب توقيع عضو النيابة الادارية (م10) .

والسؤال يثور هل أن اغفال اجراء التحقيق في شكل من الاشكال السابقة يترتب عليه البطلان ؟

الرأى الراجح أن اغفال اجراء التحقيق في شكل من الاشكال السابقة لا يلحقه البطلان . لأن ما جاء بالنصوص القانونية وكذلك القانون الداخلي للنيابة الادارية تعتبر بمثابة توجيهات عامة لتنظيم خطوات التحقيق . (1)

فالتحقيق الهدف منه استجلاء واستكشاف الحقيقة ، وأن تتبع فيه بعض الضوابط ، كالحيدة ، واتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه وابداء رأيه بكل حرية وما الى ذلك من الضمانات الاساسية الاخرى . وقد أكدت المحكمة الادارية العليا هذا المعنى في أحد أحكامها اذ تقول (انه ولئن كان القرار الجزائي المطعون فيه قد صدر في

---

1- أنظر د . محمد جودت الملط المرجع السابق ، ص 194 .

- أنظر كذلك ، د . محمد سليمان الطماوى المرجع السابق ، ص 547 وما بعدها

تاريخ سابق لصدور القانون رقم 117 لسنة 1958 باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية في الاقليم المصرى ، فيكون بهذه المثابة غير خاضع لأحكامه فيما يتعلق بضبط قواعد الشكل والاجراءات عند توقيع الجزاءات الادارية وبوجه خاص ما تعلق منها بالتحقيق الادارى ، انه ليس معنى ذلك أن الأمر كان يجرى في التحقيق والتأديب الادارى بغير أصول وضوابط ، وانما يتعين استلهامها وتقريرها في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل وهي تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة الادارية ويجب أن تكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه من أعمال وتمكينه من الدفاع عن نفسه واتاحة الفرصة له لمناقشته ومناقشة شهود الاثبات ، وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع ، ولا يتعين اتباع تلك الاجراءات اذا تطلب القانون اجراء تحقيق فحسب ، وانما يجب الالتزام بها حتى اذا لجأت الادارة مختارة الى اجراء التحقيق وهو أمر تقتضية العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة الى نص خاص عليه ) (1) .

---

1- حكمها الصادر في 11 فبراير 1961 ، مجموعة السنة السادسة العدد الثاني ، ص 706 .

- أنظر كذلك حكمها الصادر في 27 نوفمبر 1965 .

## ثانيا :الوقف الاحتياطي

نص المشرع على الوقف الاحتياطي في جميع قوانين التوظف وبدون استثناء ابتداء بالقانون رقم 210 لسنة 1951 وانتهاء بالقانون الاخير رقم 47 لسنة 1978 ،وخول لجهة الادارة الحق في ايقاف الموظف احتياطيا عن العمل اذا ما اقتضت مصلحة التحقيق ذلك (للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطيا متى اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر. ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها. ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف. ويجب عرض الامر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره. فاذا لم يعرض الامر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الاجر كاملا. حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه.

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الامر اليها. فاذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة

---

يصرف الاجر كاملا . فاذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزي بجزاء الانذار أو الخصم من الاجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره . فان جوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الاجر الموقوف صرفه فان جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ، ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر ) (1) .

السلطة المختصة باصدار قرار الوقف الاحتياطي :

اذا كان الوقف الاحتياطي يعد اجراء تحفظي وقائي تلتجئ اليه الادارة اذا ما قدرت أن الفعل المنسوب الى الموظف يكون مخالفة

---

1ـ م 83 من القانون رقم 47 لسنة 1978 .
ـ أنظر كذلك م 10 من القانون رقم 117 لسنة 1958 والمتعلق بتنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية والتي تنص على أن (لمدير النيابة الادارية أو أحد الوكلاء العامين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال الوظيفة اذا ما اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك . ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص، فاذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه ابلاغ النيابة الادارية بمبررات امتناعه وذلك خلال اسبوع من طلبه . ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة اشهر الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم الذى أوقف فيه ما لم تقرر المحكمة صرف المرتب كله أو بعضه بصفة موءقتة الى أن تقرر عند الفصل في الدعوى التأديبية ما يتبع في شأن المرتب عند مدة الوقف سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه اليه كله أو بعضه ) .

تأديبية أو جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات مما يتعذر معه وفي كلتا الحالتين استمراره في الوظيفة الى حين البت في أمره.

ووفقا لنص المادة 83 من القانون رقم 47 لسنة 1978 فان السلطة المختصة باصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل هي الوزير المختص أو المحافظ المختص.(1)

كما أجاز المشرع للنيابة الادارية الحق في وقف الموظف عن العمل لكن هذه الاجازة لا تعدو أن تكون مجرد اقتراح تتقدم به الى السلطة الرئاسية للموظف والمختصة أصلا باصدار قرار الوقف الاحتياطي عن العمل، فان شاءت أخذت بهذا الاقتراح وان شاءت رفضته، غير أنها ملزمة في الحالة الأخيرة بأن تعلم النيابة الادارية بالأسباب التي أدت بها الى عدم وقفه عن العمل.

مدة الوقف الاحتياطي:

أوجب المشرع على الادارة بألا تزيد مدة الوقف الاحتياطي عن ثلاثة أشهر نظرا لما يترتب عليه من آثار ضارة تلحق بالموظف قد تفوق في بعض الأحيان آثار بعض العقوبات التأديبية.(2) وللادارة في هذا المجال

---

1- راجع ما سبق قوله بالنسبة للسلطة المختصة بالتأديب.

2- أنظر د. سليمان محمد الطماوي المرجع السابق، ص 380.

مطلق الحرية في أن توقف الموظف وفي المدة التي تراها مناسبة لذلك . كما يجوز لها أن تمدد قرار الوقف أكثر من مرة وفي فترات متتالية اذا لم يكتمل التحقيق .على الا يتجاوز مد الوقف المدة المنصوص عليها والمقدرة بثلاثة أشهر . فاذا جاوز التحقيق المدة المنصوص عليها تعين الرجوع الى المحكمة التأديبية المختصة التي تصدر بدورها قرارا باستمرار الوقف اذا تطلبت مصلحة التحقيق ذلك ولمدة أقصاها ثلاثة أشهر أخرى .(1)

المرتب أثناء الوقف :

قرر المشرع بأن يوقف نصف المرتب ابتداء من تاريخ صدور قرار الايقاف . أما النصف الآخر من المرتب فيعرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة التي تقرر بشأنه أما صرفه أو عدم صرفه . فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام وجب صرف الباقي من المرتب الى الموظف. كما يجب على المحكمة التأديبية المختصة أن تصدر هي الأخرى قرارا في شأن النصف الباقي من المرتب خلال عشرين يوما ابتداء من تاريخ رفع الأمر اليها . واذا لم يصدر أي قرار منها في هذه المدة أعيد النصف المستقطع من المرتب الى الموظف.

---

1- أنظر، د . محمد جودت الملط المرجع السابق ص 216 وما بعدها .

أما في حالة ما اذا لم توقع أى عقوبة على الموظف أو عوقب بعقوبة الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز خمسة أيام أعيد اليه النصف المتبقى من المرتب. واذا عوقب بعقوبة أشد من الانذار أو الخصم من المرتب لمدة تجاوز خمسة أيام، ففي هذه الحالة يرجع الأمر في شأن النصف المتبقى من المرتب الى الجهة التي اصدرت القرار وهي اما جهة الادارة أو المحكمة التأديبية.

وأخيرا اذا عوقب الموظف بعقوبة الفصل من الوظيفة، فهنا يبدأ سريان تاريخ قرار الفصل ابتداء من تاريخ صدور قرار الايقاف على الا تسترد جهة الادارة ما سبق صرفه من أجر على الموظف.

## ثالثا: رفع الدعوى التأديبية

تختص النيابة الادارية وحدها دون غيرها بتحريك الدعوى التأديبية أمام المحكمة التأديبية المختصة، غير أن اختصاصها هذا لا يعني أنها تنفرد بكل ما يتعلق برفع الدعوى التأديبية، بل تشاركها في هذا الاختصاص جهة الادارة وجهة الجهاز المركزى للمحاسبات[1]. فالادارة اذا رأت من خلال التحقيق وعلى خلاف رأى النيابة الادارية أن المخالفة التأديبية من قبل الموظف تستأهل عقوبة

---

1ـ أنظر، د. محمد جودت الملط المرجع السابق، ص 225 وما بعدها.
ـ أنظر، د. سليمان محمد الطماوى المرجع السابق، ص 577، 578.

أشد من العقوبات التي تملك توقيعها تطلب من النيابة الادارية احالة الموظف الى المحاكمة التأديبية ، وعلى النيابة الادارية أن تباشر الدعوى التأديبية (اذا رأت النيابة الادارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تجاوز 15 يوما تحيل أوراق التحقيق الى الوزير أو من يندب من وكلاء الوزارة أو الرئيس المختص، وعلى الجهة الادارية خلال 15 يوما من تاريخ ابلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قرارا بالحفظ أو بتوقيع الجزاء فاذا رأت الجهة الادارية تقديم الموظف الى المحاكمة أعادت الاوراق الى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة ، ويجب على الجهة الادارية أن تخطر النيابة الادارية بنتيجة تصرفها في الاوراق خلال خمسة عشر يوما على الاكثر من تأريخ صدور قرار الجهة الادارية (1)).

وكذلك الأمر بالنسبة للمخالفات المالية ، فاذا اعترض رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات على القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية واتضح له أن المخالفة تستوجب عقوبة أشد مما يدخل في اختصاص الادارة ، له أن يطلب من النيابة الادارية وفي خلال 15 يوما من تاريخ ابلاغه

---

1- م 12 من القانون رقم 117 لسنة 1958 والمتعلق باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

بالقرار تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية. وعلى النيابة الادارية مباشرة الدعوى التأديبية خلال 15 يوما التالية ( يخطر رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات بالقرارات الصادرة عن الجهة الادارية في شأن المخالفات المالية المشار اليها في المادة السابقة.

ولرئيس الجهاز خلال 15 يوما من تاريخ ابلاغه بالقرار أن يطلب تقديم العامل الى المحاكمة التأديبية، وعلى النيابة الادارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال 15 يوما التالية )[1].

ولا داعي هنا للتذكير بأن النيابة الادارية اذا ما انتهت من التحقيق وتأكد لها أن المخالفة الثابتة قبل الموظف تستوجب عقوبة أشد مما تملك توقيعه جهة الادارة تباشر الدعوى دون أن يعترض على ذلك الجهاز المركزى للمحاسبات أو جهة الادارة، اذ تعتبر في هذه الحالة ذات اختصاص أصيل.

وقد أثير التساؤل حول المدد المشار اليها في المواد السابقة هل هي مدد سقوط تسقط الدعوى التأديبية بانقضائها ؟

لقد ذهبت المحاكم التأديبية في البداية الى اعتبار أن المدد المشار اليها هي مدد سقوط، تسقط الدعوى التأديبية بانقضائها ،لكن

---

1ـ م 13 من القانون رقم 117 لسنة 1958 والمتعلق باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية.

المحكمة الادارية العليا قضت بخلاف ذلك واعتبرت المدد المشار اليها من قبيل المواعيد التنظيمية التي لا يترتب على فواتها البطلان.[(1)]

## رابعا : اجراءات رفع الدعوى التأديبية

ترفع الدعوى التأديبية على العاملين المدنيين بالدولة النيابة الادارية ممثلة في ادارة الدعوى التأديبية وذلك بايداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة وتقرير الاتهام قلم كتابة المحكمة التأديبية المختصة ويحدد رئيس المحكمة تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى.

وتقوم سكرتارية المحكمة بابلاغ الموظف المتهم بقرار الاحالة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الأوراق ، ويكون الابلاغ بخطاب موصى عليه مصحوبا بعلم الوصول أ تقام الدعوى التأديبية من النيابة الادارية بايداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة قلم كتابة المحكمة المختصة ، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بيانا بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة اليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق . وتنظر الدعوى في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ايداع هذه الاوراق قلم كتاب المحكمة . ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال هذا الميعاد

---

1- أنظر حكمها الصادر في 7جانفي 1961 مجموعة السنة السادسة العدد الثاني ، ص 505 .

- أنظر د . محمد سليمان الطماوى المرجع السابق ، ص 572 وما بعدها .

المذكور ،على أن يقوم كتاب المحكمة بابلاغ ذوى الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الاوراق . ويكون الاعلان في محل اقامة المعلن اليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوبا بعلم الوصول . . . . . . . ) .[1]

## المطلب الثالث

## ضمانات المساءلة التأديبية

### أولا :الحيدة

يظهر مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والمساءلة التأديبية بصورة أكثر جلاء ووضوحا في النظم التأديبية ذات الطابع القضائي حيث انتهجت في معالجة المسائل المعروضة عليها أسلوب القضاء[2] ـ الاجراءات القضائية ـ وبالتالي تشترط الحيدة التامة والمطلقة في من يتولى الفصل في نزاع أو توقيع عقاب، وهذا عملا بالقاعدة المتعارف عليها والتي مفادها لا يجوز أن يكون الشخص حكما وطرفا في المنازعة في نفس الوقت.

وتأسيسا على هذا المعنى فلا يجوز للشخص الذى يشترك في

---

1ـ م 34 من قانون مجلس الدولة الجديد رقم 47 لسنة 1972 .

2ـ أنظر، د . محمد عصفور ،ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، بحث منشور بمجلة العلوم الادارية ،ص 54 وما بعدها .

التحقيق أن يشترك في الادعاء ويحاكم الموظف المتهم. وقد أصلت المحكمة الادارية مبدأ الحيدة في ممارسة السلطة التأديبية وأرست أسسه قبل صدور القانون رقم 117 لسنة 1958 والمتضمن اعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية، حيث قضت بما يلي :

(سواء أعرب المحقق عن رأيه أو سكت عنه فان الاصل أن من يقوم في الدعوى القضائية أو التأديبية بعمل من أعمال التحقيق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى أو الحكم فيها ما لم يوجد نص صريح لأسباب خاصة يقضي بغير ذلك كما هو الشأن في لجنة التأديب والتظلمات الخاصة برجال القضاء وأعضاء مجلس الدولة، وهذا أصل من أصول المحاكمات، وحكمة ذلك هي ضمان حيدة القاضي الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن المتهم الى عدالة قاضيه وتجرده من الميل والتأثر وحتى لا تساور القاضى أو عضو الهيئة التأديبية عقيدة سبق ان كونها عن التهمة موضوع المحاكمة وهو يباشر ولاية التحقيق أو يتولى سلطة الاتهام أو يشترك في اصدار قرار الاحالة أو في مرحلة الدعوى في مرحلة سابقة. فثمة قاعدة مستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى

---

ولا يحتاج الى نص يقررها ، وهي أن من يجلس مجلس القضاء يجب الا يكون قد استمع أو تكلم حتى يبعد نفسه من كل ما يمكن أن يستشف منه رأيه في المتهم بما يكشف لهذا الاخير مصيره مقدما بين يديه فيزعزع ثقته فيه أو يقضي على اطمئنانه . ومتى قام وجه الصلاحية لنظر الدعوى امتنع على القاضي الاشتراك في الحكم والا لحق عمله البطلان . . . . . . . ) .(1)

## ثانيا : حق الدفاع

يمكن تلخيص حق الدفاع بالنسبة للموظف المتهم في أمرين أساسيين .(2)

أولهما ـ اخطار الموظف بما هو منسوب اليه .

ثانيهما ـ حق الموظف في الاطلاع على الملف واعطائه أجلا كافيا ومعقولا لتحضير دفاعه .

اخطار الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه :اشترط المشرع وفي جميع قوانين التوظف المتتالية وجوب اخطار الموظف بأسباب المخالفة المنسوبة اليه .أما اذا أحيل الى المحكمة التأديبية فيشترط أن يتضمن قرار الاحالة بيانا مفصلا بوقائع المخالفة واعلانه بقرار الاحالة وتاريخ

---

1ـ حكمها الصادر في 24 مارس 1965 الجزء الأول ،ص 613 .

2ـ أنظر محمد عصفور المرجع السابق ،ص 57 .

ـ أنظر كذلك .د . محمد جودت الملط المرجع السابق ،ص 265 .

الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الاوراق ، ويكون الاعلان بخطاب موصى عليه مصحوبا بعلم الوصول (م 34 من قانون مجلس الدولة الجديد رقم 47 لسنة 1972 ) .كما اعتبرت المحكمة الادارية العليا أن اخطار الموظف واعلانه بما هو منسوب اليه يعد اجراء جوهري لا يمكن اغفاله والا أعتبر الحكم معيبا من الناحية الشكلية مما يترتب عليه البطلان .(1)

كما قضت أيضا بأنه اذا لم يعلن الموظف بجلسات المحاكمة وصدر الحكم عليه غيابيا ،يكون الحكم قد صدر مخالفا للقانون مما يترتب عليه بطلان جميع الاجراءات التالية بما فيها الحكم.(2)

حق الموظف في الاطلاع على الملف :نص المشرع في قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية ، وكذلك في اللائحة الداخلية للنيابة الادارية ،بأن للموظف الحق في أن يحضر بنفسه اجراءات التحقيق التى تقوم به النيابة الادارية ما عدى اذا تطلبت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته (م8 ) .

وله أن يطلع على أوراق التحقيق بعد الانتهاء منه (م16 من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية ) .

---

1ـ حكمها الصادر في 6 جانفي 1962 مجموعة السنة السابعة العدد الاول ص، 213 .

2ـ حكمها الصادر في 5 جانفي 1963 مجموعة السنة الثامنة العدد الاول ص، 395 .

كما أعاد المشرع النص على حق الدفاع في قانون مجلس الدولة الجديد رقم 47 لسنة 1972 (للعامل المقدم الى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة أو أن يوكل عنه محاميا ، وله أن يبدى دفاعه كتابة أو شفاهة ، وللمحكمة أن تقرر حضوره ) ( 37 ) .

اذن فحق الموظف في الاطلاع على ملفه الاداري ضمانة أساسية وجوهرية عند مساءلته تأديبيا ولو لم ينص عليه المشرع . اذ يعتبر هذا الحق من المبادىء العامة في القانون . فضلا عن ذلك فان المشرع منع السلطة التأديبية من توقيع أية عقوبة على الموظف المتهم الا بعد التحقيق معه وسماع أقواله كتابة أو شفاهة ، كما يجوز للمحكمة أن تقرر حضور المتهم اذا رأت وجها لذلك ، أو يحضر من تلقاء نفسه جلسات المحاكمة ، أو يوكل عنه محاميا يدافع عنه أو يطلب احضار الشهود .

## ثالثا : تسبيب القرار أو الحكم

استثناء من القاعدة العامة الادارة ملزمة بتسبيب جميع القرارات الادارية التأديبية الصادرة عنها مهما كانت درجة جسامة العقوبة التأديبية . وقد أوجب المشرع على الادارة وفي جميع قوانين العاملين

المدنيين بالدولة ابتداء بالقانون رقم 210 لسنة 1951 وانتهاء بالقانون رقم 47 لسنة 1978 ضرورة تسبيب القرارات التأديبية ( .... يكون القرار بتوقيع العقوبة مسببا ) .

أما الاحكام التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية فتعتبر كسائر الاحكام القضائية الاخرى ، يشترط فيها وكقاعدة عامة أن تكون مبنية على أسباب منطقية ومعقولة وسائغة والا لحقها البطلان (تصدر الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والاعضاء ) م 34 من قانون مجلس الدولة الجديد رقم 47 لسنة 1972 .

فتسبيب الأحكام التأديبية عامل مهم ومفيد من ناحيتين :

الاولى ـ بعث الشعور بالاطمئنان لدى المتقاضين .

الثانية ـ تمكين جهات القضاء من بسط رقابته .

وحتى يؤدى التسبيب دوره الذى رسمه له المشرع ينبغي أن ينصب على الوقائع الثابتة قبل الموظف المخطئ ، وأن يكون استخلاص السلطة التأديبية ـ سواء جهة الادارة أو المحاكم التأديبية ـ استخلاصا سائغا ومقبولا تبرر به توقيع الجزاء ( ...... وتسبيب القرار الصادر بالجزاء التأديبي بما يكفل الاطمئنان الى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا

الجزاء والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق وأدلة الادانة بما يفيد أركان توافر الجريمة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له، ويتيح للقضاء اعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام، ولا سيما اذا تعددت التهم المنسوبة الى الموظف واختلف مركز كل منها من حيث أو مدى جسامتها أو استحقاقها للجزاء. ولا يغني عن تسبيب القرار وجود تحقيق سابق عليه، والاقتصار على الاحالة العامة الى هذا التحقيق أو الاشارة الى حصول المداولة بين أعضاء مجلس التأديب في شأن المتهم موضوع المحاكمة التأديبية(1)

## رابعا: الطعن في القرارات والاحكام التأديبية

سبق ان اتضح لنا أن السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين بالدولة تعقد لجهتين هما: جهة الادارة ـ السلطة الرئاسية ـ وجهة المحاكم التأديبية.

فبالنسبة لجهة الادارة ـ السلطة الرئاسية ـ فانها تصدر قرارات تأديبية مثلها مثل سائر القرارات الادارية الاخرى يجوز الطعن فيها أمام القضاء الادارى وعلى اختلاف درجاته وذلك الغاء

---

1ـ حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ 21 مارس 1959 مجموعة السنة الرابعة العدد الثاني، ص 982.

أو تعويضا أو بالطريقتين معا ،وهذا بعد أن يتظلم الموظف مسبقا الى جهة الادارة مصدرة القرار.

أما الأحكام التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية، فهي نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا ( أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا في الاحوال المبينة في هذا القانون .....).(1)

وقد بينت المادة 23 من القانون رقم 47 لسنة 1972 الأحوال التي يجوز فيها الطعن أمام المحكمة الادارية العليا وهي :

1ـ اذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة في القانون أو خطأ في تأويله وتطبيقه.

2ـ اذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الاجراءات أثر في الحكم.

3ـ اذا صدر الحكم خلافا على حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع.

## الفصل الثالث

## النظام التأديبي شبه القضائي وتطبيقاته

هو نظام تأديبي رئاسي في جوهره.اذ لا يختلف كثيرا عن

1ـ م 22 من قانون مجلس الدولة الجديد رقم 47 لسنة 1972.

النظام التأديبي الرئاسي . وكل ما في الامر أن المشرع أوجب على السلطة الرئاسية قبل توقيع الجزاءات التأديبية أن تستشير لجنة مستقلة عن جهة الادارة أنشأها لهذا الغرض،غير أن رأى هذه اللجنة لا يقيد من سلطة الادارة في شيء ،فلها أن تأخذ به أو ترفضه (ذلك أن سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام من اختصاص السلطات الرئاسية ، ومع ذلك فيستلزم هذا النظام قبل توقيع الجزاء نهائيا استشارة هيئات تمثل فيها كل من الحكومة والموظفين بالتساوى ، فيطلب اليها النظر في الاجراءات واقتراح الجزاء . وكقاعدة عامة لا يقيّد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء ) .(1)

ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام نذكر فرنسا ، والجزائر وبلجيكا ، وايطاليا . ونتعرض في هذا الفصل الى السلطة المختصة بالتأديب في كل من فرنسا والجزائر .

## المبحث الاول

## النظام التأديبي في فرنسا

أ ـ تحديد السلطة المختصة بالتأديب: أوكل المشرع السلطة التأديبية

لجهة الادارة ،فالادارة هي التي تقوم بتوقيع أى من العقوبات المنصوص عليها في القانون الذى يحكم الموظفين العموميين ،وهذا طبقا للقاعدة الجارى بها العمل في فرنسا والتي مفادها أن الادارة تملك سلطة تعيين الموظفين ،فهي أيضا تملك سلطة توقيع العقاب عليهم .

واذا تفحصنا النظم القانونية التي تحكم الموظفين العموميين فاننا نجدها لا تخرج عن هذه القاعدة .اذ نص قانون الموظفين العموميين الصادر في 19 اكتوبر 1946 على أن عقوبتي الانذار ( avertissement ) واللوم ( blâme ) ،تختص بتوقيعهما السلطة الادارية صاحبة التعيين دون أن تأخذ مسبقا رأى المجلس التأديبي .أما العقوبات التأديبية الاخرى فلا يجوز توقيعها قبل أن تعرض الامر على المجلس التأديبي (1)

وقد سلك القانون الحالى الذى يحكم الموظفين العموميين والصادر بالامر رقم 244 في 4 فبراير 1959 نفس المسلك . اذ نص على أن عقوبتي الانذار ( avertissement ) ،واللوم ( blâme ) ،توقعان من قبل السلطة الادارية صاحبة التعيين دون أن تأخذ مسبقا رأى اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء .أما العقوبات الاخرى فلا يجوز توقيعها قبل أن تعرض الامر على اللجنة الادارية والمتساوية الأعضاء والمنعقدة

---

1ـ أنظر المادتان 64، 65 ،من قانون الموظفين العموميين الصادر في 19 أكتوبر 1946

كمجلس للتأديب.(1)

كما بين المرسوم رقم 307 الصادر في 14 فبراير 1959 كيفية تشكيل اللجان الادارية المتاوبة الأعضاء. اذ تتشكل بالتساوى من ممثلين عن الادارة ومن ممثلين عن الموظفين ، ولهذا أطلق عليها اسم اللجان المتساوية الأعضاء. وتختص بالنظر في المخالفات التأديبية المعروضة عليها من قبل الادارة وتعطي فيها رأيها. على أن رأيها من الناحية العملية غير ملزم بالنسبة للسلطة الادارية فلا يقيد من سلطتها أو يحد من حريتها في توقيع العقوبة التي تراها ملائمةومناسبة من بين العقوبات التي حددها المشرع.

كما أجازت المادة السادسة من المرسوم رقم 311 الصادر في 14 فبراير 1959 والمتعلق بالاجراءات التأديبية بأن للموظف وبعد أخذ موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء أن يرفع تظلما الي المجلس الأعلي للوظيفة العمومية (consiol supérieur de la fonction publique) خلال شهر ابتداء من تاريخ ابلاغه بالقرار التأديبي اذا ما وقعت السلطة التأديبية احدى العقوبات الآتية :

---

"le pouvoir disciplinaire appartient à l'aurorité investie du pouvoi-1 r de nomination, qui l'exerce après accomplissement des formalités prescrites par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 et consultation de la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire.
toutefois, l'avertissement et le blâme sontprononcés, sans consultation

تأخير الاقدمية ،أو خفض المرتب،أو النقل التلقائي ،أو خفض الدرجة أو الاحالة الى المعاش،أو العزل من الوظيفة ،أو الوقف المؤقت عن العمل لمدة تزيد عن ثمانية أيام. وهذا خلافا للعقوبة التي اقترحتها اللجنة المتساوية الاعضاء.

وتجدر الاشارة في هذا الصدد الى أن رأي المجلس الاعلى للوظيفة العمومية لا يقيد السلطة التأديبية في شيء ،فلها أن تأخذ به أو تتمسك بما استقرت عليه من انزال العقوبة على الموظف المخطيء شريطة أن تبرر الاسباب التي أدت بها الى اتخاذ هذا الموقف.

على أنه غالبا ما نجد أن السلطة التأديبية لا توقع عقوبة أشد من العقوبة التي اقترحتها اللجنة المتساوية الاعضاء، وهذا خوفا من حدوث اضطرابات عمالية ونقابية داخل المرفق[1].

ب ـ اجراءات وضمانات المساءلة التأديبية : في حالة ما اذا نسب الى الموظف مخالفة تأديبية تستوجب مساءلته تأديبيا فان ثمة اجراءات

---

- de la commission administrative paritaire,par l'autorité compétante qui peu déléguer son pouvoir disciplinair " art 31.

1ـ أنظر ألان بلانتي : traité pratique de la fonction publique paris.2e édition tome 1 p. 340

وضمانات معينة نص عليها المشرع يجب مراعاتها واتباعها والتقيد بها قبل توقيع الجزاء عليه أو تبرئته . ويمكن اجمال الجزاءات والضمانات في النقاط التالية :

1- التحقيق : نص القانون العام للموظفين العموميين رقم 244 الصادر في 4 فبراير 1959 على أن للسلطة التأديبية توقيع عقوبتي الانذار واللوم ، دون أن تستشير في ذلك اللجنة المتساوية الأعضاء . أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس للتأديب . وللجنة الادارية المتساوية الأعضاء وحسب المرسوم رقم 311 الصادر في 14 فبراير 1959 والمتعلق بالاجراءات التأديبية أن تبحث في التقرير الادارى المقدم لها من طرف الادارة والتي تبين فيه المسائل التي تعتبرها مآخذ على الموظف وأن تعطي رأيها وذلك في مدة لا تتجاوز شهر . أما اذا لم تقتنع بما جاء في التقرير الادارى المحال اليها فلها أن تأمر باجراء تحقيق ثاني مع الموظف (1) في الأمور

---

1- " s'il ne se juge pas suffisamment eclairé sur les faits reprochés à l'interessé ou les circonstances dans lesquelles ces faits ont été commis le consiel discipline peu ordoner une enquête "art3

والمسائل المنسوبة اليه ،لفحصها والاستدلال بها واستدعائه للمثول

أمامها لسماع أقواله ومناقشته في وقائع المخالفة والظروف التي

أرتكبت فيها ،ثم تعطي رأيها في الموضوع وفي مدة لا تتجاوز ثلاثة

أشهر من بدء التحقيق .

2ـ الوقف الاحتياطي : الوقف الاحتياطي ( suspension )اجراء

تحفظي وقائي موقت.[1] قد تلتجىء اليه السلطة التأديبية اذا ما

ارتكب الموظف خطأ جسيما يكوّن جريمة تأديبية أو جريمة جنائية

وقد ورد بالمادة 32 من القانون رقم 244 الصادر بتاريخ 4 فبراير

1959 ،أن السلطة التأديبية لها الحق في أن توقف الموظف وفي

الحال عن العمل اذا ما قدرت أن الفعل المنسوب اليه يعتبر

اخلالا جسيما بواجباته الوظيفية مما يستدعي وقفه عن العمل الى

حين البت في أمره.[2]

على أن للسلطة التأديبية في هذه الحالة أن تبين في قرار

الايقاف ما اذا كان الموظف الموقوف وقفا احتياطيا عن العمل يحتفظ

بكامل مرتبه أم بجزء منه .شريطة أن يكون الجزء المخصوم من المرتب

الشهرى لا يتجاوز النصف مع احتفاظه بجميع المنح العائلية .

---

1- c.e. 9 juillet 1948 archambault rec.p.323

2- ألان بلانتي traité pratique de la fonction publique tome 1 p.280et.s

كما يجب على السلطة التأديبية أن تحدد وضعية الموظف الموقوف وقفا احتياطيا عن العمل في مدة أقصاها أربعة أشهر. فاذا لم توقع أى عقوبة على الموظف أو وقعت عليه عقوبة الانذار، أو اللوم، أو الشطب من جدول الترقيات، أو بعد مضيّ أربعة أشهر يعاد اليه الجزء المستقطع من مرتبه الذى حرم منه طيلة مدة الايقاف.

وأخيرا يجدر بنا أن نشير في هذا المقام إلى الفرق القائم بين الوقف الاحتياطي والوقف الموءقت عن العمل ( exclusion temporaire de fonction ) . فالوقف الاحتياطي عن العمل لا يعتبر عقوبة تأديبية وهذا بالرغم من الآثار المادية الضارة التي تلحق بالموظف. بل مجرد تدبير داخلي تنظيمي تقوم به السلطة التأديبية بهدف انتظام سير العمل داخل المرفق العام.(1)

أما الوقف الموءقت عن العمل فيعتبر عقوبة تأديبية اضافية يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظف المخطىء اذا رأت وجها لذلك. وهذا الى جانب قائمة العقوبات التي حددها المشرع وتكون اما أصلية أو تكميلية ولا تتجاوز ستة أشهر مع حرمانه من كامل المرتب الشهرى الذى يتقاضاه طيلة مدة الايقاف.(2)

---

1- c.e. 13.2.1914 chevalier rec.p.2o2

- c.e. 30.4.1924 autigeon rec.p.421

2- أنظر المادة 30 من قانون الموظفين الصادر في 4 فبراير 1959 .

3ـ حق الدفاع: ان المتتبع الى تطور التشريع في فرنسا يجد أن حق الموظف في الدفاع عن نفسه[1]. قد طرح وبجدية منذ تاريخ 22 أفريل 1905 حين تعرض مجلس النواب آنذاك لمناقشة الترقيات والعقوبات التأديبية داخل الادارات العامة بما فيها الادارة العامة للجيش. وقد لوحظ أن بعض الادارات تستعمل بطاقات شخصة للموظفين والضباط، حيث لا تتضمن هذه البطاقات المقدرة الوظيفية للموظفين فحسب. بل تتضمن أيضا المعتقدات الدينية والآراء السياسية، بل والاغرب من هذا كله أن وزير الدفاع في ذلك الوقت كان يستعمل بطاقتين ،الاولى وتسمى ( corinthe )، وهي مخصصة للضباط ذوى السيرة الحسنة الذين لا تذهب نساؤهم الى المطعم الخاص بالجيش ( le messe )، والثانية وتسمى ( carthage ) وهي مخصصة للضباط ذوى السيرة السيئة الذين تذهب نساؤهم الى المطعم الخاص بالجيش ( le messe )، وهؤلاء لا يفتح المجال أمامهم للترقية ويتعرضون لعقوبات تأديبية قاسية.[2]

لما علم مجلس النواب واطلع على حقيقة الأوضاع التي تجرى داخل الادارات العامة ،انتشرت الفضيحة وعمت جميع الأحزاب السياسية

---

1ـ ألان بلانتي : traité pratique de la fonction publique tom 1 p.319et.s

2ـ أنظر . د . محمد جودت الملط، المرجع السابق ،ص 285 .

اقترح العضو (marcel semba) ،وهو أحد أعضاء مجلس النواب أن يتضمن القانون المالي الذى أصبح فيما بعد المادة 65 من قانون 22 أفريل 1905.

وتنص المادة 65 من قانون 22 افريل 1905 على أنه (كل الموظفين المدنيين والعسكريين وكل المستخدمين والعمال في جميع الادارات العامة ،لهم حق الاطلاع الشخصي والسرى على كل الأوراق التي يتكون منها ملفهم قبل اتخاذ أى اجراء تأديبي ضدهم).

وعليه فالموظف وبحسب نص المادة 65 من قانون 22 افريل 1905 يجوز له أن يطلع على مكونات ملفه الادارى ،وأن يكون على علم ودراية بالتهم المسندة اليه وهذا حتى يتمكن من تحضير دفاعه قبل اتخاذ أى اجراء تأديبي ضده.

وترتيبا على ذلك فقد فسر مجلس الدولة الفرنسي من خلال الأحكام الصادرة عنه مضمون نص المادة السابقة. وقال بأنها لا تنطبق على الموظفين العموميين فحسب.بل تنطبق على كافة العمال وبدون تفرقة وهذا رغبة منه في زيادة منطق الضمان وتأكيد فاعليته.(1)

كما قرر مجلس الدولة أيضا بأن اعطاء الموظف المدة الكافية

---

1- c.e. 3.7.1935 petentin rec. p. 759

للاطلاع على ملفه الادارى وعلى أوراق الاتهام[1]، عامل مهم ومساعد ومفيد بالنسبة اليه حتى يتمكن من تحضير دفاعه[2].

غير أن نص المادة السابقة لا يستفيد منه الموظف الذى يعطل ويعرقل سير الاجراءات التأديبية، كما لا ينطبق نص المادة أيضا على الاجراءات التي لا تتخذ الطابع التأديبي.

وقد ورد بنص المادة 31 من القانون رقم 244 الصادر بتاريخ 4 فبراير 1959 أن السلطة التأديبية يجوز لها أن توقع عقوبتي الانذار واللوم دون أن تأخذ مسبقا رأى اللجنة المتساوية الأعضاء وهذا بعد اتباع اجراءات معينة نصت عليها المادة 65 من قانون 22 أفريل 1905 ـ الاطلاع على الملف ـ كما يجوز للسلطة المختصة أن تفوض اختصاصها في مباشرة سلطتها التأديبية.

كذلك نصت المادة 13 من نفس القانون بأنه يجب أن يكون الملف الادارى للموظف يشتمل على كافة الأوراق التي تحدد مركزه الوظيفي وترقيمها وتصنيفها، وأن توضع فيه كل القرارات التأديبية وكل الاقتراحات والتوصيات الصادرة عن اللجنة المتساوية الأعضاء أو المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وأن يكون ملف الموظف خاليا

---

1- c.e. 1.4.1938 sous préfet de pontoise rec p 338

2- ce . 13.6.1936 sanvigo rec p645

من أى اشارة الى آرائه السياسية أو الفلسفية أو الدينية.(1)

كما نصت المادة 33 من نفس القانون على أن الاجراءات التأديبية سواء أمام اللجنة المتساوية الأعضاء أو أمام المجلس الأعلى للوظيفة العمومية تكون حضورية.

اذن من خلال نصوص المواد التي عرضناها يتضح جليا أن المشرع الفرنسي منح الموظف العام ضمانة حق الدفاع عن نفسه أمام السلطة التأديبية. فله أن يعلم أولا وقبل كل شيء من جهة الادارة بالتهم الموجهة اليه وذلك عن طريق الاعلان، وله أن يطلع على كامل ملفه الادارى وكل أوراق الاتهام قبل اتخاذ أى اجراء تأديبي ضده حتى يتمكن من تحضير دفاعه ودرء التهم المسندة اليه، وله تقديم ملاحظاته كتابة أو شفاهة أو احضار شهود أمام اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس للتأديب.

كما تجدر الاشارة في هذا المجال الى أن حق الدفاع المنصوص عليه في المادة 65 من قانون 22 أفريل 1905 والقوانين الأخرى لا يسرى على الموظفين اذا كانوا في حالة اضراب أو حالة حرب.(2)

---

1- "ne pourra figurer au dossier aucune montion faisant état des opinions politique , philosophiques ou religieuses de l'intéressé"art13

2- c.e. 7.8.1909 winkell rec p. 826.

c.e. 22.10.1937 demoiselle minard rec p.843.

4- تسبيب القرارات التأديبية : كقاعدة عامة الادارة غير ملزمة بتسبيب القرارات الادارية الصادرة عنها ومن ضمنها القرارات الادارية التأديبية الا اذا أوجب المشرع صراحة هذا التسبيب، فعندئذ تلتزم بما نص عليه المشرع والا أعتبر عملها غير مشروع ومخالف للقانون .(1)

وقد أوجب القانون العام للموظفين العموميين رقم 244 الصادر في 4 فبراير 1959 بأن القرار التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية يجب أن يكون مسببا .(2)

كما أوجبت المادة 14 من المرسوم رقم 311 الصادر في 14 فبراير 1959 والمتعلق بالاجراءات التأديبية تسبيب الرأى الصادر عن مجلس التأديب قبل توقيع العقوبة التأديبية التي تفوق في جسامتها عقوبة الانذار أو اللوم .(3)

---

1- ألان بلانتي : traité pratique de la fonction publique, p329-332.

2- " la decision qui doit être motivée peu prescrite que la sanction et ses motifs rendus public "

3- " au vu des observations ecrites produites devant lui et compte-tenu, le cas échéant, des déclarations verbales de l'intéressé et des témoins, ainsi que des résultats de l'enquête à laquelle il a pu être procédé, le conseil de descipline émet un avis motivé sur la sanction que lui paraissent devoir justifier les faits reprochés à l'intéressé et transmet cet avis à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire " (art 4)

وترتيبا على ما تقدم فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن يتضمن قرار الجزاء الأسباب الحقيقية والفعلية التي أدت بالسلطة التأديبية الى انزال الجزاء على الموظف العام ،أما مجرد احالة ملف الموظف الى المجلس التأديبي ليعطي رأيه في موضوع المخالفة المنسوبة اليه لا يعد سببا كافيا.(1)

كذلك قضى بأن ذكر النصوص القانونية وافراغها في قرار الجزاء وترديدها دون افصاح من السلطة التأديبية عن التهم الموجهة الى الموظف ومدى تطابقها وتماثلها مع أحكام هذه النصوص لا تعد سببا كافيا في توقيع الجزاء.(2)

كما قضى أيضا بأن سبب الجزاء التأديبي يجب أن يكون جليه وواضحا لا يكتنفه الغموض أو اللبس، بحيث اذا صدر قرار بمعاقبة مجموعة من الموظفين فيتعين على السلطة التأديبية أن تبين وتوضح الأسباب المنطقية والسائغة لكل موظف على حدة.(3)

5- الرقابة القضائية : بالاضافة الى الضمانات السابقة التي أشرنا اليها فان المشرع أعطى الموظف العام ضمانة أساسية أخرى تتمثل في الطعن في القرار التأديبي النهائي الغاء أو تعويضا أمام

---

1- c.e. 5.6. 1949 tromp rec p. 202.
2- c.e. 25.4. 1947 meurillion rec p. 126.
3- c.e. 12.3. 1948 rondeau rec p.126

المحكمة الادارية الاقليمية ، ولا يشترط في قبول الطعن أمام المحكمة الادارية الاقليمية أن يكون الموظف قد طلب من اللجنة المتساوية الأعضاء أو المجلس الأعلى للوظيفة العمومية التدخل لدى جهة الادارة في مراجعة القرار التأديبي ،فهذا أمر غير وارد بالنسبة اليه. فالطعن في القرار التأديبي أمام القضاء الادارى المختص من الضمانات الجوهرية التي أكدها المشرع سواء تدخلت المجالس السابقة لدى جهة الادارة أم لم تتدخل . ولكن لكي يكون الطعن القضائي مقبولا من الناحية الشكلية أمام المحكمة الادارية الاقليمية لا بدّ من أن يتظلم مسبقا الى جهة الادارة التي أصدرت قرار الجزاء .كما يجوز له في نفس الوقت أن يطعن في الحكم الصادر من المحكمة الادارية الاقليمية وذلك عن طريق الاستئناف أمام مجلس الدولة .

أما بالنسبة للموظفين المعينين بموجب مرسوم فترفع طعونهم مباشرة ورأسا الى مجلس الدولة للنظر والفصل فيها ابتداء وانتهاء وذلك وفقا لأحكام المرسوم الصادر بتاريخ 1953/9/30 والمطبق ابتداء من أول جانفي 1954 .

---

ورقابة القضاء الاداري لا تنحصر في مشروعية وسلامة القرار التأديبي من العيوب التي قد تلحق به وبالتالي تؤدي الى بطلانه كعيب عدم الاختصاص( l'incompétance ) ،وعيب الشكل ( le viec de forme ) ، وعيب مخالفة القانون ( violation de la loi ) ،وعيب اساءة استعمال السلطة ( le détournement de pouvoir ) ،وعيب انعدام الباعث أو السبب ( l'nexistance de motif ) ،بل تمتد وتشمل أيضا .

ـ التأكد من صحة الوقائع المنسوبة الى الموظف.

ـ التأكد والتحقق من أن الوقائع المسندة الى الموظف تعتبر انتهاكا لواجباته الوظيفية .

ـ التأكد من أن العقوبة الموقعة على الموظف من بين العقوبات التي حددها المشرع.

غير أن رقابة القضاء الاداري لا تمتد الى البحث في مدى ملاءمة العقوبة التأديبية للمخالفة التأديبية ،فهذا أمر متروك للسلطة التأديبية وحدها .اذ تتمتع في هذا المجال بسلطة تقديرية

واسعة في اختيار العقوبة الملائمة والمناسبة من بين العقوبات التي حددها المشرع ما مدى اذا كان القرار التأديبي يشوبه عيب خطير وظاهر يهدد وجوده كاساءة استعمال السلطة مثلا [1].

في ضوء ما سبق نخلص الى أن القانون التأديبي الفرنسي يتميز بما يلي :

- يمزج القانون التأديبي الفرنسي بين النظامين الادارى وشبه القضائي. بحيث يأخذ من الأول حق السلطة الادارية في توقيع عقوبتي الانذار واللوم، ويأخذ من الثاني أن باقي العقوبات الاخرى لا يجوز توقيعها الا بعد استشارة اللجان الادارية المشتركة التي أنشأها المشرع لهذا الغرض.

- السلطة الادارية هي التي تصدر وحدها قرار الجزاء، فلا اللجنة الادارية المشتركة ولا المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يشاركها في اصدار قرار الجزاء، كما أن رأيها غير ملزم لجهة الادارة ان شاءت أخذت به وان شاءت طرحته الى جانب.

- كقاعدة عامة يجوز للموظف وفي جميع الحالات أن يطعن في قرار الجزاء الصادر عن السلطة الادارية أمام القضاء الادارى.

---

1- c.e. 21.4.1950 gicquel rec p. 225

## المبحث الثاني

## النظام التأديبي في الجزائر

أ ـ تحديد السلطة المختصة بالتأديب : سلك المشرع الجزائري مسلك المشرع الفرنسي ، حيث عهد بالسلطة التأديبية الى جهة الادارة ، فالادارة تملك سلطة تعيين الموظفين في الوظائف العامة . وبالتالي تختص بتأديبهم اذا ما أخلوا بواجباتهم الوظيفية أثناء القيام بأعباء الوظيفة أو بمناسبة القيام بها ، أى أن السلطتين التأديبية والادارية تجتمعان في جهة واحدة .

وقد بين القانون الاساسي للوظيفة العمومية رقم 66- 133 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 السلطة المختصة بالتأديب اذ نص في المادة 54 منه على أن ( السلطة التأديبية هي من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين وتمارسها عند اللزوم ، وبعد أخذ رأى اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعقد جلساتها كمجلس للتأديب ) .

كما بينت المادة 55 منه العقوبات التأديبية التي يجوز للسلطة التأديبية توقيعها على الموظف المخطئ وهذه العقوبات هي :

عقوبات من الدرجة الأولى وتشمل :

ـ الانذار.

ـ اللوم.

عقوبات من الدرجة الثانية وتشمل :

ـ الشطب من قائمة الترقية.

ـ التنزيل من درجة واحدة الى ثلاثة درجات.

ـ النقل التلقائي.

ـ الاحالة على التقاعد تلقائيا.

ـ العزل دون الغاء حقوق المعاش.

ـ العزل مع الغاء حقوق المعاش.

فضلا عن ذلك فان السلطة التأديبية يجوز لها أن توقف الموظف مؤقتا عن العمل لمدة لا تزيد عن ستة أشهر كعقوبة اضافية. وتكون اما أصلية أو تكميلية.

ويلاحظ أن قائمة العقوبات التأديبية التي أوردها المشرع تتدرج تصاعديا. اذ تبدأ بالعقوبات التأديبية البسيطة كالانذار أو اللوم، أو ما يطلق عليه اصطلاحا العقوبات الأدبية التي ليست لها

أى تأثير على مركز الموظف، وتنتهي بالعقوبات التأديبية الجسيمة المنهية لعلاقة رابطة التوظف. كالاحالة التلقائية على المعاش أو العزل من الوظيفة مع الغاء حقوق المعاش.[1]

وللسلطة التأديبية وبموجب نص المادة 56 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية أن توقع عقوبات الدرجة الأولى، الانذار، أو اللوم بمطلق حريتها، وأن يكون قرارها في ذلك مسببا دون أن تأخذ مسبقا رأى اللجنة المتساوية الأعضاء. أما عقوبات الدرجة الثانية فلا يمكن توقيعها قبل أن تطرح الأمر على اللجنة المتساوية الأعضاء.[2] غير أن رأى اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس للتأديب لا يقيد من سلطة الادارة في شيء.[3] فلها أن تقر ما استقر عليه رأى اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا اما بانزال العقوبة المقترحة على

---

1- أنظر قوائم العقوبات في كل من فرنسا، ومصر وألمانيا.

2- تنص المادة 56 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه (تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأى اللجنة المذكورة).

3- (يبدى مجلس التأديب رأيا معللا في العقوبة التي يراها مثبتة للافعال المنسوبة للمعني ويحيل هذا الرأى للسلطة التي لها حق التأديب). م 4 من الموسوم رقم 66- 152 الصادر في 2 جوان 1966 والمتعلق بالاجراءات التأديبية.

الموظف أو تبرأة ساحته ، ولها أن تطرح رأى اللجنة المتساوية

الأعضاء وتتخذ ما تراه ملائما ومناسبا .

على أن الشيء الذى تجب ملاحظته في هذا الصدد أن عقوبة

العزل من الوظيفة أحيطت بقيد صارم وشديد من قبل المشرع ، اذ

اشترط ألا توقع السلطة التأديبية هذه العقوبة الا اذا اقترحتها

اللجنة المتساوية الأعضاء.(1)

اذن فالسلطة التأديبية في هذا المقام تتمتع بسلطة تقديرية

واسعة . اذ تقوم بعمليتين منفصلتين عن بعضهما البعض.

العملية الأولى ــ وتتمثل في تكييف الخطأ المنسوب الى الموظف وما

اذا كان يكوّن مخالفة تأديبية أم لا .

العملية الثانية ــ وهي حصيلة أو نتيجة العملية الأولى . اما تبرأة

ساحة الموظف مما هو منسوب اليه ، أو اختيار العقوبة الملائمة

والمناسبة للمخالفة وتوقيعها على الموظف المخطىء .

واذا كان المشرع الجزائرى قد حذى حذو معظم تشريعات الوظيفة

العمومية الأجنبية في عدم تحديد الجرائم التأديبية ونصّ على اهمها

---

1ــ (أما العزل فلا يمكن تقريره الا بناء على رأى معلل وموافق عليه

من اللجنة المتساوية الأعضاء ) . م56 الفقرة الثانية من القانون

الاساسي للوظيفة العمومية .

وعلى سبيل المثال لا الحصر . ولم يربط كل جريمة تأديبية بعقوبة محددة ومعينة كما هو الشأن في قانون العقوبات[1]. وترك للسلطة التأديبية حرية اختيار واسعة في تكييف الفعل المنسوب للموظف العام وما اذا كان يكون جريمة تأديبية أم لا . فان الأمر غير ذلك بالنسبة للعقوبات التأديبية . فالسلطة التأديبية مقيّدة وملزمة بتطبيق عقوبة من بين العقوبات التي حددها المشرع وان أى خروج من جانب السلطة التأديبية على هذه القاعدة يعيب قرار الجزاء ويكون جديرا بالالغاء .

ب ـ اجراءات وضمانات المساءلة التأديبية : قبل أن نتكلم عن الاجراءات التأديبية الأساسية الواجب مراعاتها واتباعها عند كل مساءلة تأديبية . يجدر بنا أن نشير الى القانون الواجب التطبيق في هذا المجال . هل هو قانون الاجراءات الادارية الذى يتلاءم وينسجم مع طبيعة وخصائص المنازعات الادارية . أم قانون الاجراءات المدنية والتجارية والأحوال الشخصية ؟ .

لقد انقسم فقهاء القانون العام في شأن قانون الاجراءات

---

1 ـ اتجهت قلة من التشريعات الى حصر الجرائم التأديبية وأفردت لكل جريمة تأديبية عقوبة محددة ، وهذا على غرار ما هو متبع في قانون العقوبات . ومن هذه التشريعات التشريع الايطالي والتشريع الألماني .

الـواجـب الاتبـاع الـى فـريقيـن :

الفريـق الاول ـــ ويـرى تقنيـن كافـة الاجــراءات الادارية فـي مجموعـة واحـدة متميـزة ومختلفـة عـن قـانـون المرافعـات والاجراءات المدنيـة مستنـديـن فـي، ذلـك الـى أن الـدعـاوى الاداريـة لـهـا مميـزات وخصائص تنفـرد بهـا وتفـارق بينهـا وبيـن الـدعاوى العـاديـة التـي لا تخضع لقـانـون الاجـراءات والمرافعـات العـاديـة . هـذا من ناحيـة ومن نـاحيـة أخـرى فـان القـانـون الادارى لـم يعـد كمـا كـان فـي السـابـق فـرعـا من فـروع القـانـون المدنـي ، بـل أصبـح لـه كيـان متميـز ومستقل بـذاتـه ومنفصـلا عـن الـقـانـون المـدنـي ، وبالتـالـي لا بـدّ مـن وجـود اجـراءات قـانـونيـة خـاصـة بـه .

أمـا الفـريـق الثـانـي ــ فيـرى عكـس ذلـك تمـامـا ، فهـو يقـر مبـدئيـا بالاختـلاف القـائـم بيـن الـدعـاوى الاداريـة والـدعـاوى المدنية والتجاريـة ولكنـه لا يـرى ضـرورة وجـوب تقنيـن كـافـة الـقـواعـد القـانـونيـة المتعلقـة بالاجـراءات الاداريـة . واستنـادا الـى هـذه الحجـة فـان قانـون الاجراءات والمرافعـات العـاديـة هـو قـانـون الشـريعـة العـامـة فـي اجـراءات التقـاضي أمـام القضـاء [1] ، وهـذا بغـض النظـر عـن نـوع الـدعـوى المرفوعـة

---

1 ــ أنظـر د . عوابـدى عمـار : عمليـة الـرقابـة القضـائيـة علـى أعمـال الادارة العـامـة فـي النظـام الجـزائرى ص، 87

أكانت ادارية أو مدنية أو تجارية ، وبغض النظر أيضا عن الجهة القضائية المختصة أكانت جهة القضاء العادى أو جهة القضاء الادارى . وعلى المشرع عند وضعه قانون الاجراءات والمرافعات العادية أن يراعي الطبيعة الخاصة للدعاوى الادارية ، بحيث يسوغ لها مجموعة من القواعد القانونية الاجرائية الخاصة والمتميزة ضمن قانون الاجراءات والمرافعات العادية العام [1] .

والمشرع الجزائرى قد أخذ بهذا الاتجاه واخضع الدعاوى الادارية في مجموعها الى قانون الاجراءات والمرافعات المدنية العامة ، ووضع لها مجموعة من القواعد الاجرائية الاستثنائية تميزها عن باقي الدعاوى العادية لتكون أكثر تلاؤما وانسجاما مع طبيعة الدعاوى الادارية .

وبالرجوع الى قانون الاجراءات المدنية الجزائرى الصادر بموجب الأمر رقم 66 - 154 المؤرخ في 8 جوان 1966 والمعدل بالأمر رقم 69 - 77 المؤرخ في 18 سبتمبر 1969 والمعدل بموجب الأمر رقم 71 - 80 الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 1971 . نجد أن المشرع قد تعرض الى الدعاوى الادارية دعوى الالغاء ، دعوى

---

1- أنظر د .عوابدى عمار ، المرجع السابق ، ص88

التعويض ، دعوى العقود الادارية ،دعوى فحص المشروعية

دعوى التفسير في المواد : 7 - 73 - 169 - 169 مكرر - 170 - 274

275 - 276 - 2477 - 278 - 279 - 280 - 281 - 282 - 283 - 284

472 - 473 - 475 .

بعد هذا العرض الوجيز لقانون الاجراءات الواجب الاتباع

نتعرض الآن لأهم القواعد الاجرائية المتعلقة بتأديب الموظفين

العموميين .

كفل المشرع الجزائري للموظف العام مجموعة من الاجراءات

والضمانات تحميه من تعسف الرؤساء الاداريين واستبدادهم

بالسلطة التأديبية . ونوجز هذه الاجراءات والضمانات في النقاط

التالية :

1- التحقيق : اذا ما قدرت جهة الادارة التي تملك سلطة التعيين

وسلطة التأديب في آن واحد أن المخالفة المنسوبة الى الموظف

تستأهل عقوبة أشد من عقوبتي الانذار ، واللوم . وجب عليها في

هذه الحالة أن تقدم تقريرا مفصلا وشاملا بوقائع المخالفة

المنسوبة الى الموظف والظروف التي أرتكبت فيها الى اللجنة

المتساوية الأعضاء المنعقدة على هيئة مجلس تأديب [1]. وعلى مجلس التأديب أن يتولى بحث الحالة المعروضة عليه وابلاغ السلطة التأديبية بالرأى الذى انتهى اليه، وذلك في مدة شهر ابتداء من تاريخ تبليغه القرار. ولكن اذا رأى مجلس التأديب أن الأسباب الواردة في قرار الاحالة مثار شك وتحتاج الى مزيد من التحريات والاستدلالات له أن يأمر باجراء تحقيق ثاني مع الموظف محل المساءلة التأديبية بغية الوصول الى استجلاء وكشف الحقيقة [2].

ولمجلس التأديب أثناء قيامه بالتحقيق وفي سبيل أداء الدور المناط به أن يطلب من الادارة مدّه بكافة البيانات والمستندات اللازمة التي يراها ضرورية للاطلاع عليها، وأن يسمع أقوال الموظف المتهم، وأن يحرر محضرا يثبت فيه ما انتهى اليه التحقيق مشفوعا

---

1- ( ينظر مجلس التأديب في الأمر بناء على تقرير معلل يصدر عن التي لها حق التأديب، ويجب على هذه الأخيرة أن تبين بجلاء المخالفات واذا لزم الأمر الظروف التي أرتكبت فيها ) م 2 من المرسوم رقم 66-152 الصادر في 2 جوان 1966 والمتعلق بالاجراءات التأديبية.

2- ( يجب على مجلس التأديب اصدار رأيه في غضون مهلة شهر واحد ابتداء من يوم تبليغه، واذا شرع في تحقيق ما فانه يجوز للسلطة التي لها حق التأديب مدّ المهلة الى ثلاثة أشهر بناء على اقتراح مجلس التأديب ) م 5 من نفس المرسوم المتعلق بالاجراءات التأديبية.

برأيه في الموضوع المعروض عليه . على أن اجراء تحقيق ثاني مع الموظف مرهون بموافقة السلطة التأديبية التي تمدّد المهلة القانونية للتحقيق الى ثلاثة أشهر .

2- الوقف الاحتياطي : خول المشرع للسلطة الادارية التي تملك سلطة التأديب أن توقف الموظف احتياطيا عن العمل وبصفة مؤقتة اذا ما قدرت أن الفعل المنسوب اليه يعتبر اخلالا جسيما بواجباته الوظيفية ، أو أن هذا الفعل يكوّن جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات . مما يتعذر معه وفي كلتا الحالتين استمراره في الوظيفة الى حين البت في أمره .

والوقف الاحتياطي الوارد بنص المادة 58 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لا يعتبر من العقوبات التأديبية بالرغم من خطورة الآثار المادية المترتبة عليه والتي تفوق في بعض الأحيان الآثار المادية المترتبة على بعض العقوبات التأديبية (1) . بل مجرد اجراء وقائي تحفظي داخلي تقوم به السلطة التأديبية لضمان وكفالة حسن

---

1- ( يمكن للسلطة التي لها حق التأديب أن توقف الموظف احتياطيا وفي الحين عن ممارسة مهامه اذا ارتكب خطأ جسيما لا يسمح له بالبقاء في منصبه سواء كان هذا الخطأ يتعلق بتقصير في التزاماته المهنية أو بمخالفة القانون العام ) . م 58 من القانون الاساسي للوظيفة العمومية .

سير العمل بانتظام واطراد داخل المرفق العام مثله في ذلك مثل بقية الاجراءات التنظيمية الداخلية الاخرى .

ويجب على السلطة التأديبية أن توضح وتبين في قرار الايقاف الوضعية المالية للموظف وما اذا كان يحتفظ بكامل مرتبه الشهرى أم بجزء منه .على ألا يتجاوز المبلغ المخصوم من المرتب النصف مع احتفاظه بجميع المنح العائلية.(1)

كما يجب على السلطة التأديبية أن تبت في أمر الموظف الموقوف وقفا احتياطيا عن العمل في مدة أقصاها ستة أشهر ابتداء من تاريخ صدور قرار الوقف. فاذا لم توقع أية عقوبة عليه خلال المدة المنصوص عليها في القانون أو وقعت عليه عقوبات من الدرجة الأولى كالانذار ،أو اللوم . وجب على السلطة التأديبية أن تصرف الجزء المستبقى والمستقطع من المرتب الشهرى الى الموظف ما عدى اذا كان محل تتبعات جزائية فلا تسوى وضعيته المالية والادارية الا بعد صدور حكم قضائي نهائي في شأنه.(2)

---

1- أنظر م 59 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

2- أنظر المادتان 60 ، 61 من القانون الاساسي للوظيفة العمومية

- أنظر كذلك الحكم الصادر من المجلس الاعلى - الغرفة الادارية في القضية رقم 13161 الصادر بتاريخ 1978/3/18 .

3- حق الدفاع : حق الموظف في الدفاع عن نفسه أمام السلطة التأديبية أمر تمليه وتقتضيه العدالة المثلى . وقد ثبت المشرع الجزائرى هذا المبدأ الأصولي المتعارف عليه في جميع أنظمة الوظيفة العمومية تقريبا . اذ نص في المادة 57 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 66 - 133 الصادر في 2 جوان 1966 على أن ( الموظف الذى يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء له الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية في الاطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به . ويجوز له أن يستعين بمدافع يختاره كما يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء بيانات خطية أو شفاهية وأن يطلب حضور الشهود ) .

يستفاد من نص هذه المادة أن الموظف المحال على اللجنة المتساوية الأعضاء والمنعقدة على هيئة مجلس للتأديب . الحق في أن يطلع بنفسه على كافة أوراق الاتهام والوثائق المودعة داخل ملفه الادارى .[1] وهذا بمجرد اشعاره واخطاره كتابة من طرف السلطة

---

1- ( يفتح لكل موظف ملف شخصي يحتوى على كل الأوراق التي تهم حالته الادارية . ويجب تسجيل وترقيم وترتيب هذه الأوراق بدون انقطاع . كما تحفظ قرارات العقوبات التأديبية في الملف الشخصي للموظف ، ويمكن سحبها ضمن شروط تحدد بموجب مرسوم ) م30 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

التأديبية بالاتهامات الموجهة اليه . حتى يتسنى له تحضير دفاعه قبل اتخاذ أى اجراء تأديبي ضده . كما يجوز له أن يختار مدافع عنه اذا أراد ذلك أو أن يشرح شفاهة أمام اللجنة المتساوية الأعضاء الوقائع والظروف التي أرتكبت فيها المخالفة أو يقدم بيانات كتابية عن ذلك أو يطلب حضور شهود من الموظفين العاملين معه للادلاء بشهادتهم فيما هو منسوب اليه .

4ـ تسبيب القرارات الادارية التأديبية : لكي يكون القرار الادارى التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية صحيحا ومنتجا للآثار المادية والقانونية لا بدّ من وجود سند مادى أو قانوني يبرر وجوده وقيامه والا أعتبر باطلا وحقيقا بالالغاء .

والمشرع أوجب على السلطة التأديبية ضرورة تسبيب كل القرارات الادارية التأديبية الصادرة عنها وبدون استثناء سواء ما تعلق منها بعقوبات الدرجة الأولى ،كالانذار ،أو اللوم ،أو ما تعلق منها بعقوبات الدرجة الثانية كالاحالة التلقائية على المعاش أو العزل من الوظيفة .(1)

---

1ـ هناك فرق بين سبب القرار ، وتسبيب القرار . فالسبب هو ركن من أركان القرار الادارى . أما التسبيب فهو ذكر أسباب القرار في صلبه ، ويعد اجراء شكلي واجب الاتباع اذا أوجبه المشرع وأن اغفاله يعتبر عيبا شكليا يلحقه البطلان .

ـ أنظر كذلك م 56 الفقرة الاولى من القانون الاساسي للوظيفة العمومية .

5ـ الرقابة القضائية : لم يبق أمام الموظف العام من الضمانات التي منحها له المشرع الا ضمانة وحيدة وأساسية في نظرنا وهي اللجوء الى القضاء المختص للطعن في القرار الاداري التأديبي النهائي الصادر عن السلطة التأديبية وذلك اما الغاء أو تعويضا .

وكأصل عام لا يكون الطعن القضائي مقبولا أمام الغرفة الادارية المختصة بالمنازعات الادارية في المجلس القضائي أو في الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى الا بعد استيفاء شرط التظلم الاداري ـ الطعن الاداري ـ السابق الى جهة الادارة مصدرة القرار.

ولا يغيب عن بالنا أن المشرع يستهدف من وراء اشتراط التظلم الاداري السابق ،التقليل من رفع الدعاوى القضائية ضد أعمال وتصرفات السلطات الادارية ، وذلك حتى تراجع الادارة نفسها علها تعدل من قراراتها أو تلغيها أو تسحبها وتفض النزاع بينها وبين الافراد المتضررين بالطرق الودية .فان استجابت لتظلماتهم وشكواهم يكون ذلك أجدى وأنفع بالنسبة للافراد ، حيث يتجنبون

مشاق ومتاعب الاجراءات القضائية التي تتصف عادة بالتعقيد وضياع الوقت والجهد . ويجلب للادارة في نفس الوقت الثقة والاحترام وهذ بدوره يعطي انطباعا محمودا لدى الأفراد لعدالة الادارة . واذا سكتت ولم ترد على تظلماتهم يعتبر ذلك بمثابة رفض قاطع لتظلماتهم . وبالتالي يجوز للأفراد أن يطعنوا في قراراتها الغاء أو تعويضا أمام الغرفة الادارية المختصة .(1)

( لا يجوز رفع الدعاوى الى المجلس القضائي من أحد الأفراد الا بطريق الطعن في قرار اداري ، ولا يقبل هذا الطعن الا اذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي يرفع أمام السلطة السلطة الادارية التي تعلو من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه الى من أصدر القرار . . . . . . . . ) .(2)

و : ( لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الاداري التدرجي الذى يرفع أمام السلطة الادارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فان لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه ) .(3)

---

1ـ أنظر الحكم الصادر عن المجلس الأعلى ـ الغرفة الادارية ـ الصادر بتاريخ 9/10/ 1970 والذى قضى بأن تقديم التظلم وفقا لهذه المادة يستلزم وجود قرار اداري فاذا كان العمل المطعون فيه ليس قرارا اداريا وانما عملا ماديا فلا محل لذلك .

2ـ الفقرتان الأولى والثانية من م 169 مكرر من قانون الاجراءات المدنية

3ـ م 275 من قانون الاجراءات المدنية .

واذا كان القرار الادارى التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية ما هو في حقيقة الأمر الا قرارا اداريا مثله في ذلك مثل سائر القرارات الادارية الاخرى . حيث يجوز للموظف التظلم منه الى السلطة التأديبية فان رفضت التظلم يحق له بعد ذلك ان يحرك الدعوى القضائية .

وكقاعدة عامة تختص الغرف الادارية بالمجالس القضائية بالنظر والفصل في المنازعات والقضايا الادارية اذا كانت الدولة ـ وزارة أو ولاية أو بلدية أو مؤسسة ادارية ذات الطبيعة الادارية طرفا فيها (1) . كما يجوز للموظف أن يطعن في الحكم الصادر من الغرفة الادارية بالمجلس القضائي أمام الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى ( تختص الغرفة الادارية كذلك بالفصل في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام الابتدائية الصادرة من المجالس القضائية في المسائل الادارية ما لم تنص القوانين والقرارات على خلاف ذلك ) (2) .

وقد استثنى المشرع بعض الدعاوى . بحيث لا يعقد الاختصاص فيها للغرف الادارية بالمجالس القضائية ، انما يعقد الاختصاص فيها مباشرة للغرفة الادارية بالمجلس الاعلى وتفصل فيها ابتداء وانتهاء

---

1ـ أنظر م 7 من قانون الاجراءات المدنية الجزائرى .

2ـ أنظر المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية الجزائرى وانظر كذلك المادة 7 من نفس القانون .

كمحكمة أول درجة وآخر درجة، وهذه الدعاوى هي :

ـ دعوى تفسير المشروعية .

ـ دعوى فحص شرعية القرارات الادارية .

ـ دعوى الالغاء أو تجاوز السلطة .

وهذا ما أكدته وقررته المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية ( تنظر الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا :

1ـ الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الادارية .

2ـ الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الاجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى . . . . . . . . ) .

كما أجاز المشرع بأن ترفع الدعاوى المتعلقة بالتعويض عن الأضرار التي تسببها القرارات الادارية غير المشروعة مباشرة ورأسا أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى شريطة أن تكون هذه الدعوى مرتبطة ارتباطا وثيقا بدعوى تفسير المشروعية أو دعوى فحص شرعية القرارات الادارية أو دعوى الالغاء .

---

ترتيبا على ما تقدم نخلص الى أن النظام التأديبي الجزائرى يتميز بما يلي :

- يجمع القانون الجزائرى بين النظامين الادارى وشبه القضائي فالسلطة الادارية تنفرد وحدها في توقيع بعض العقوبات البسيطة كالانذار، أو اللوم، دون مشاركة أية جهة أخرى . أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بعد استشارة هيأة أنشأها المشرع لهذا الغرض.

- يتميز النظام التأديبي في الجزائر بأن قرار الجزاء يصدر دوما من جهة الادارة وأن اللجان المتساوية الأعضاء التي أنشأها المشرع لا تصدر قرار الجزاء . كما أن رأيها غير ملزم لجهة الادارة ان شاءت أخذت به وان شاءت رفضته .

- زيادة على الضمانات التي يقررها القانون الأساسي للوظيفة العمومية فان الموظف يجوز له دوما وفي جميع الحالات أن يطعن في القرار التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية أمام الغرف الادارية بالمجالس القضائية أو أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى وذلك الغاء أو تعويضا .

## الخـــاتمـــة

لقـد استعـرضنا في هـذا البحث موضوع الانظمـة المختلفـة في تأديب الموظفيـن العمومييـن . ومهـدنـا لـه بباب مستقـل ومقسم الـى فصليـن ، تناولنا فيـه أنظمـة الوظيفـة العمومية السائدة في العالـم مـع دراسـة مـركزة ومختصـرة لبعض أنظمـة الوظيفـة العموميـة في عـدد من الـدول ومن بـاب المقـارنـة . وقـد اتضحت لنا الفـروق والاختلافـات القائمـة بيـن هـذه الانظمـة وكذلك أوجـه التشابـه بينهـا . وانتهينـا الـى القـول بأن كـل دولـة من الـدول تحـاول أن تكيف نظامها الاداري وفق ظـروفهـا التـاريخية والسياسيـة والاقتصـادية والاجتماعيـة مـع الاخـذ بعيـن الاعتبـار تجارب الـدول الاخرى في هـذا المجـال .

واذا كـان هـدفنـا من وراء هـذه الـدراسـة التمهيـدية لا يقتصـر علـى ابـراز نقـاط الاختـلاف والتشابـه بيـن أنظمـة الوظيفـة العمومية السائـدة في العـالم فحسب . بـل يتعـداه الى أبعـد من ذلك . الى ابـراز نقـاط الاختـلاف والتشابـه بين الانظمـة التأديبيـة السائدة في العالـم وهنـا تظهـر مدى أهميـة هـذه الـدراسـة التمهيـدية وارتباطها بموضـوع البحث . فـلا نستطيع فهـم أى نظـام من الانظمـة التأديبيـة ـ اداري ،

قضائي ، شبه قضائي ـ الا بعد أن نعرف حقيقة النظام الاداري المتبع في أي دولة من الدول .

وقد تطرقنا الى موضوع البحث وفي باب مقسم الى ثلاثة فصول لدراسة الانظمة التأديبية المختلفة معتمدين في ذلك على البحث القيم الصادر عن المعهد الدولي للعلوم الادارية والتقسيمات الواردة به والمنشور بمجلة العلوم الادارية . حيث تناولنا في الفصل الأول النظام التأديبي الرئاسي وتطبيقاته في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، وفي الفصل الثاني النظام التأديبي القضائي وتطبيقاته في كل من ألمانيا الاتحادية ومصر وفي الفصل الثالث النظام التأديبي شبه القضائي وتطبيقاته في كل من فرنسا والجزائر .

ولنا ملاحظتان نبديهما في هذا الموضوع .

الأولى ـ من خلال دراستنا للنظام التأديبي الرئاسي والنظام التأديبي شبه القضائي لا نكاد نعثر على فروق جوهرية واضحة تميز كل من النظامين التأديبيين . فالمشرع أوكل السلطة التأديبية الى جهة الادارة . فالادارة وحدها وبدون منازع هي التي تتولى توقيع

جميع العقوبات التأديبية التي نص عليها القانون وان انشاء اللجان الادارية المشتركة كهيئات استشارية الى جانب الادارة لا يقيد من سلطة الادارة في شيء فلها أن تأخذ به أو ترفضه. هذا من الناحية القانونية المجردة. لكن من الناحية العملية قد يحدث العكس، فنجد السلطة الادارية تنزل عن رأيها في بعض الأحيان وتاخذ برأى الهيئات الاستشارية، وتفسير هذا الاتجاه من طرف السلطة الأدارية لا يعني وبأية حال من الاحوال أنها ملزمة ومجبرة قانونا على الاخذ بالرأى الذى انتهت اليه الهيئات الاستشارية. انما تجنبا لانتقادات الرأى العام الداخلي وتحاشيا للضغوط الموجهة اليها من قبل النقابات والاتحادات العمالية، وتفاديا للاضطرابات العمالية، والحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

هناك أيضا من يتساءل ويقول بأن الموظف العام في ظل النظام التأديبي شبه القضائي أوفر حظا من نظيره في ظل النظام التأديبي الرئاسي. اذ منحه المشرع ضمانات أكثر تحميه من تعسف الرؤساء الاداريين واستبدادهم بالسلطة التأديبية

وللرد على هذا التساؤل أقول بأن السياسات التشريعية تتفاوت وتختلف من بلد الى بلد ،فما يصلح في نظام اداري معين قد لا يصلح في نظام اداري آخر ،وهذا راجع الى الأوضاع التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل بلد . وبالتالي فان الزيادة في الضمانات الممنوحة للموظفين أو الانتقاص منها لا ترقى الى مبرر يميز كل من النظامين .

وعليه فلا داعي الى الأخذ بالتقسيم الثلاثي للأنظمة التأديبية ، ونرى ضرورة الأخذ بالتقسيم الثنائي ،نظام تأديبي رئاسي ،ونظام تأديبي قضائي .

الثانية ـ من خلال استعراضنا للنظام التأديبي القضائي وتطبيقاته في كل من المانيا الاتحادية ومصر نجد أن المشرع وفي كلا النظامين لم يسلب ويجرد الادارة من توقيع بعض العقوبات التأديبية البسيطة كالانذار ،أو اللوم. أما العقوبات الأخرى ـ الجسيمة ـ فتختص المحاكم التأديبية بتوقيعها . على أن الشيء الذى نريد أن نصل اليه في هذه الخاتمة هو أن السلطة التأديبية حتى في النظام التأديبي القضائي . هي سلطة مزدوجة بين جهة الادارة

والمحاكم التأديبية. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان الادارة وحدها وعلى ضوء المخالفة المرتكبة هي التي تقرر اما توقيع عقوبة من العقوبات المسموح لها بتوقيعها أو تحيل الموظف الى المحاكمة التأديبية. زيادة على ذلك فان المشرع وان كان قد غلب العنصر القضائي في تشكيل المحاكم التأديبية الا أنه طعمها ببعض العناصر الادارية ادراكا منه بأن العنصر القضائي وحده غير كاف للكشف عن المخالفات التأديبية، وأن جهة الادارة أقدر من غيرها من تفهم أوضاع العاملين، وبالظروف والملابسات التي تحيط بالمخالفات الادارية.

وأخيرا على الجهة المختصة بالتأديب ـ سواء كانت جهة الادارة أو المحاكم التأديبية ـ أن تزن الأخطاء المرتكبة من قبل الموظفين بميزان دقيق وعادل، وأن تراعي الضوابط القانونية التي يقاس بها قيام الخطأ عند توقيع العقاب، وأن تتجنب الغلو في الأحكام التي تصدرها، وأن يكون هدفها من وراء هذا كله هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد وليس مجرد توقيع العقاب.

## قائمة المـراجـع

### أولا ــ مـراجـع باللغـة العـربيـة

1ــ كتـب ورسـائـل :


الدكتـور محمد جودت الملط : المسوءولية التأديبية للموظف العام ،رسالة دكتوراه ،عام 1967 المطبعـة العالميـة

الدكتور محمد مختار محمد عثمان : الجريمة التـأديبية بيـن القـانون الا د ارى وعلـم الادارة العـامة ،رسـالـة دكتـوراه عـام 1973 ،دار الفكـر العربي .

الدكتـور حمدى أمين عبد الهادى: نظـرية الكفايـة في الوظيفـة العامة ،رسالة دكتـوراه ،عـام 1966

الدكتـور سليمان محمد الطمـاوى : القضـاء الادارى ،الكتـاب الثالث ،قضـاء التأديب ،عام 1979 ،دار الفكـر العـربـي

الدكتـور عوابـدى عمار : الرقابة القضائيـة على أعمال الادارة العـامـة في النظـام الجزائرى ،عام 1983/82 ، ديوان المطبوعات الجـامعيـة .

الأستـاذ حسـن الحلبـي : الخدمة المدنية فـي العـالـم ،عام 1981 منشـورات عويـدات بيـروت .


2ــ مقـالات :


الدكتـور حسـن عبد الفتـاح : السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشـريع المقارن والتشريع المصرى ، مجلـة العلوم الادارية ،السنة السـابعة ،العدد الاول أفريل سنة 1965 والعدد الثاني أوت 1965

الدكتـور محمـد عصفـور : ضوابط التأديب في نطاق الوظيفـة العـامـة مجلة العلوم الادارية ،السنة الخامسة ،العدد الأول ، جوان سنـة 1963 .

3 ـ تقارير :

دراسة مقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ومسؤولية السلطة العامة ، مجلة العلوم الادارية ،السنة الثانية العدد الأول ، جوان سنة 1960 .

4 ـ القوانين الوظيفية العامة :

الأمر 66- 133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ 2 جوان لسنة 1966 .

المرسوم 66- 152 المتضمن الاجراءات التأديبية الصادر بتاريخ 2جوان سنة 1966 .

قانون الاجراءات المدنية الجزائرى رقم 71 ــ 80 الصادر بتاريخ 29 ديسمبر سنة 1971 .

قانون رقم 78 ــ 12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الصادر بتاريخ 5 أوت سنة 1978 .

مرسوم رقم 302 ــ 82 المتضمن العقوبات التأديبية الصادر بتاريخ 11 سبتمبر سنة 1982 .

القانون رقم 210 لسنة 1951 .

القانون رقم 46 لسنة 1964 .

القانون رقم 47 لسنة 1978 .

القانون رقم 117 لسنة 1958 .المتعلق بتنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

القانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بتنظيم مجلس الدولة .

# ثانيا ــ المراجع الأجنبية

GERARD CONAC : la fonction publique aux état unis paris 1958.

ALAIN PLANTY : traité pratique de la fonction publique; tome 1 et2 paris 1963 .

LOUIS FOUERE : la fonction publique; étude et choix de textes commenentés ; institut international des sciences administrative; bruxelles 1966 .

LES LOIS ,DECRETS ET ORDONNANCES

_ loi de finance du 22 avril 1905.

- ordonnance N: 46 . 2294 du 19 octobre 1946 .

- ordonnance N: 59. 244 du 4 février 1959, relative au statut général des fonctionnaires .

- decret N: 59 . 309 du 14 février 1959 .

- DECRET N: 59 . 311 du 14 février 1959 , portant règlement d'administration publique et relatif à la procédure desciplinaire concernant les fontionnaires .

# الفهرس

1 = الوظيفة العمومية في الاتحاد السوفياتي

2 = الوظيفة العمومية في الصين الشعبية

المبحث الثالث: في أوربا الغربية

1 = المبادئ العامة المشتركة

أ = مبدأ المساواة في التوظف

ب = تدريب الموظفين

ج = ترقية الموظفين

د = انتهاء الخدمة

2 = السمات المميزة لبعض أنظمة الوظيفة العمومية في

بلدان غرب أوربا.

أ = المانيا الاتحادية

ب = بريطانيا .

ج = فرنسا .

المبحث الرابع : في البلدان النامية .

أ = الاختلافات بين انظمة الوظيفة العمومية في

البلدان النامية .

المبحث الخامس: مكانة نظام الوظيفة العمومية في الجزائر بين انظمة

الوظيفة العمومية .

أ = مرحلة ماقبل الاستقلال

ب = المرحلة الانتقالية

ج = مرحلة الاصلاح والتنظيم

الباب الثاني

السلطة المختصة بتأديب الموظفين العموميين

الفصل الأول

النظام التأديبي الرئاسي وتطبيقاته .

المبحث الأول: النظام التأديبي في بريطانيا

أ = تحديد السلطة المختصة بالتأديب

ب = الضمانات الممنوحة للموظفين العموميين

المبحث الثاني: النظام التأديبي في أمريكا

أ = تحديد السلطة المختصة بالتأديب

ب = الضمانات الممنوحة للموظفين العموميين

الفصل الثاني

النظام التأديبي القضائي وتطبيقاته

المبحث الاول: النظام التأديبي في المانيا الأتحادية

أ = تحديد السلطة المختصة بالتأديب

١ = دور السلطات الرئاسية في التأديب

2 = دور النـائب التأديبي في التأديب

3 = دور المحقق في التأديب

4 = دور المحاكم التأديبية في التأديب

المبحث الثاني النظام التأديبي في مصـر

المطلب الأول :

اولا = تحديد السلطة المختصة بالتأديب في ظل

القانون رقم 210 لسنة 1951

ثانيا = تحديد السلطة المختصة بالتأديب في ظل

القانون الأخير رقم 47 لسنة 1978

المطلب الثاني : اجراءات المساءلة التأديبيـة

أولا = التحقيـق

ثانيا = الوقف الاحتياطي

ثالثا = رفع الدعوى التأديبية

رابعا = اجراءات رفع الدعو ى التأديبيـة

المطلب الثالث : ضمانات المساءلة التأديبيـة

اولا = الحيـدة

---

ثانيا = حق الدفاع

ثالثا = تسبيب القرار أو الحكم

رابعا = الطعن في القرارات والاحكام التأديبية

الفصل الثالث

النظام التأديبي شبه القضائي وتطبيقاته

المبحث الاول : النظام التأديبي في فرنسا

أ = تحديد السلطة المختصة بالتأديب

ب = اجراءات وضمانات المساءلة التأديبية

المبحث الثاني : النظام التأديبي في الجزائر

أ = تحديد السلطة المختصة بالتأديب

ب = اجراءات وضمانات المساءلة التأديبية

الخاتمة .